

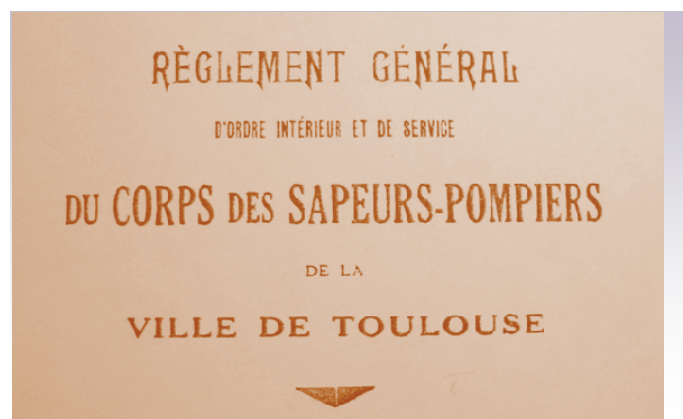
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

C E R T O P

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

**Du règlement municipal au statut national,
la « fonctionnarisation » du personnel communal
à Toulouse (1890-1952)**



Règlement du service incendie, 29 février 1908,
d'après la photocopie d'un document des Archives Municipales de Toulouse

** Rapport de recherche non publié. Programme « Gestion du personnel et enjeux de pouvoir dans l'administration d'une grande ville » réalisé dans le cadre d'une convention de recherche entre l'Université de Toulouse 2 Le Mirail et l'Institut de Management Public. Revu en avril 2009.*

Introduction

L'objet de cette étude est d'analyser le processus social qui a fait émerger à Toulouse le problème du statut des employés communaux comme un enjeu de la politique municipale et qui a conduit à l'élaboration d'une série de décisions sur cette question. Ce processus s'est étalé sur une période de 60 ans environ, de 1890 à 1952, année du vote de la loi qui donne un statut national au personnel des collectivités locales. En fait, la période décisive se situe entre 1910 et 1930. C'est en effet pendant ces vingt années qu'ont eut lieu les débats, négociations et décisions qui ont conduit à la promulgation des trois règlements successifs de 1910, 1914 et 1926, règlements fondateurs d'un statut du personnel communal.

En s'appuyant principalement sur l'analyse des débats du conseil municipal et des règlements publiés, on a essayé de répondre aux questions suivantes : quels enjeux politiques et organisationnels a représenté la mise en place d'un statut du personnel? Quels intérêts et quels acteurs ont été impliqués dans l'émergence et la structuration de cette politique? Quels types de négociations, de décisions et de compromis ont prévalu dans sa mise en œuvre?

L'hypothèse générale qui a guidé notre démarche et que valident les données recueillies peut se formuler ainsi : l'élaboration et l'application d'un dispositif de règlements qui a conduit à une fonctionnarisation progressive du personnel communal et à une modernisation managériale de l'administration municipale, est une réponse aux dysfonctionnements produits par des pratiques politiques clientélistes. Cette réponse résulte d'un compromis entre les demandes de stabilité et d'équité des employés communaux, les exigences d'efficacité portées par certains élus et le maintien du contrôle politique exercé par l'exécutif municipal sur le personnel.

Quatre remarques préliminaires doivent être faites avant d'aborder l'analyse :

a) Les données, il faut le rappeler, sont tributaires des sources dépouillées. Celles-ci sont loin de fournir une base de documentation réellement satisfaisante. Les archives n'ont conservé que la partie la plus « officielle » des débats. La difficulté la plus grave n'est cependant pas l'insuffisance et les limites de la documentation, handicap presque toujours présent dans la recherche historique, mais l'incapacité où se trouve le chercheur de déterminer avec précision les conséquences de ces lacunes sur l'interprétation qu'il propose.

b) Les notions de "*règlement*" et de "*statut*" ne sont claires qu'en apparence. On considérera ici qu'il s'agit de l'ensemble des dispositions normatives qui font l'objet d'une

réglementation écrite et qui régissent ou prétendent régir les droits et les devoirs des employés municipaux, leurs modes de recrutement, de promotion et de licenciements, les mesures disciplinaires. Ces mesures font l'objet de délibérations du conseil municipal et sont publiées sous forme d'arrêtés municipaux, soumis au contrôle et à l'approbation du Préfet. En général, le document de base qui consigne ces règles écrites englobe des dispositions concernant d'autres aspects de la situation des employés de mairie. Les premiers règlements comportent notamment une grille de rémunération et de qualification. Par la suite, la question des rémunérations fait l'objet d'une réglementation autonome et de négociations disjointes de celles qui concernent les statuts proprement dit. Les règlements et statuts intègrent progressivement certaines dispositions concernant les conditions de travail. Ces aspects seront traités dans une autre étude.

c) Etudier la production de règlements et de statuts en la rapportant principalement à une dynamique locale ne doit pas faire oublier que cette dynamique s'inscrit dans un débat et dans des politiques nationales. Les travaux de Jean-Claude Thoenig ont clairement mis en évidence le processus de "nationalisation" puis d'"étatisation" des enjeux et du traitement du problème des statuts des employés municipaux au début du XXe siècle et la constitution d'un système spécifique d'acteurs (syndicats, associations de maires, lobbies parlementaires) dans ce domaine.¹ Le vote de la loi de 1952, acquis après de nombreuses heures de discussion au Parlement a marqué le terme de ce processus. Pour les municipalité urbaines, les étapes importantes de cette évolution, jalonnée par l'élaboration de nombreux projets présentés de façon récurrente devant les assemblées parlementaires et par la jurisprudence du Conseil d'Etat, ont été le fameux « arrêt Cadot » de 1889 qui reconnaît explicitement que les employés communaux relèvent du droit public et la loi du 13 octobre 1919 qui rend obligatoire l'élaboration d'un statut du personnel communal dans les communes de plus de 5000 habitants.² Cette obligation est étendue à l'ensemble des communes par la loi du 12 mars 1930. Cette disposition législative est suivie par la publication en 1938 d'un règlement type. Cinq ans plus tard, la loi du 9 septembre 1943 promulguée par le régime pétainiste instaure un statut national applicable à tous les agents communaux (excepté à ceux qui sont limogés, victimes de discriminations syndicales, politiques ou raciales). La loi est abrogée à la

¹ Thoenig, Jean Claude, 1982, La politique de l'Etat à l'égard des personnels des communes (1884-1939), *Revue Française d'Administration Publique*, 3 : 487-517.

² Bourdon J, 1974, *Le personnel communal*, Paris : Berger-Levrault. Burdeau F, 1988, *Histoire de l'administration française du 18 au 20ème siècle*, Paris : Montchrétien.

Libération et il faut ensuite cinq ans de débats avant le vote de la loi de 1952 qui donne un statut aux employés des collectivités locales, lequel statut restera en vigueur jusqu'aux lois de décentralisation des années quatre-vingt. L'ampleur des débats a été à la hauteur des enjeux qui ont opposé les partisans d'un statut national que certains, notamment les syndicats représentatifs du personnel communal, voulaient calquer sur celui des fonctionnaires d'Etat et les tenants de l'autonomie municipale favorables à la reconduction du statu quo ou à des statuts flexibles adaptés aux situations locales.

d) Même si dès le début du XXe siècle la tendance générale est allée dans le sens d'une « nationalisation » et d'une « étatisation » de la gestion du personnel communal sous l'impulsion notamment du mouvement syndical, les municipalités n'en ont pas moins disposé jusqu'en 1952 d'une importante marge de manœuvre pour produire leurs propres règles. On sait que certaines villes (Bordeaux et Lyon notamment) ont doté leur personnel d'un statut avant même que le problème n'ait été posé et discuté au niveau national. En 1919, la loi a imposé par exemple dans les villes de plus de 10000 habitants le vote d'un règlement mais elle n'en déterminait pas le contenu et le statut-type édicté par le décret d'application de 1920 ne s'appliquait qu'aux seules communes dépourvues de statut. La politique nationale élaborée au Parlement visait alors essentiellement à généraliser des initiatives locales. Il semble que ces initiatives se soient diffusées directement par des échanges d'information entre villes en dehors de la médiation et du contrôle de la bureaucratie centrale du Ministère de l'Intérieur. Une approche comparative sur un nombre conséquent de villes permettrait d'éclairer les modalités de la diffusion des innovations locales dans ce domaine, le rôle des réseaux de relations directes établies entre les maires et l'impact réel des mesures législatives nationales. Il s'agit là d'un point important pour la connaissance des rapports entre le pouvoir central et les gouvernements locaux sous la Troisième République et pour l'analyse des processus d'élaboration, d'application et de diffusion des politiques publiques dans le contexte du régime républicain semi-centralisé qui s'est imposé et stabilisé après la centralisation du Second Empire.

Ce document comprend deux approches. La première approche s'intéresse principalement à l'élaboration des règlements, aux débats qu'elle suscite et aux stratégies des différents acteurs impliqués, notamment les élus dans leur diversité politique et les représentants du personnel. La démarche d'exposition des données est chronologique. La seconde approche décrit et compare le contenu des règlements c'est-à-dire les différentes dispositions qu'ils comprennent.

Première approche

L'élaboration des règlements : débats et stratégies

Avant 1890, il n'existait pas à Toulouse de règlement général, mais des dispositions éparses et certaines pratiques ou règles devenues coutumières. Les premiers règlements écrits concernent les services qui sont légalement placés sous la double autorité du maire et du préfet comme la Police, les Sapeurs-pompiers, l'Octroi et l'Ecole des Beaux Arts.³ Ces deux derniers services ont reçu un règlement très complet en **1893**. Un règlement concernant les cadres et les employés de bureaux est publié au bulletin municipal en **1897**. Il faut attendre cependant **1910** pour qu'un règlement général s'appliquant à l'ensemble du personnel des services administratifs et des services techniques soit discuté et voté par le conseil municipal à majorité radical-socialiste. Ce règlement est déclaré caduc par la municipalité socialiste élue en 1912 qui met à l'étude et promulgue un nouveau règlement en **1914**. Refondu en **1926**, le règlement sera ensuite modifié à plusieurs reprises pour intégrer des dispositions législatives concernant notamment la discipline (loi du 12 mars 1930) et les assurances sociales. Dans les années qui suivent la libération, un nouveau règlement est mis à l'étude. Examiné et voté par le conseil municipal en **1949**, il anticipe largement la loi de **1952** qui dote les employés communaux d'un statut national. Les premières formes de règlement n'ont qu'une incidence limitée sur la gestion ordinaire du personnel, néanmoins dès avant la première guerre, ils constituent un cadre réel de contrainte pour tout ce qui concerne les recrutements, les promotions et les mesures disciplinaires : les juridictions administratives s'y réfèrent lorsqu'elles sont amenées à se prononcer sur des litiges.⁴

³ Ces services emploient plus de la moitié du personnel de la commune.

⁴ En 1910 et en 1920 par exemple, à la suite des recours déposés par des employés limogés s'engage une longue procédure de contentieux qui à la suite d'une décision du Conseil d'Etat doit verser des indemnités de licenciement. Les procès et les jugements rendus, qui se multiplient alors, ont fortement freiné les licenciements « politiques » largement pratiqués avant la première guerre.

1. Les prémices

1.1. Le règlement du service de l'octroi en 1893

Le service de l'octroi a été sans doute le premier service à avoir fait l'objet d'un règlement écrit complet. Voté en 1893, ce règlement formalise un ensemble des règles et d'usages non écrites qui s'étaient imposées au cours de l'histoire d'un service créé au début du siècle. La promulgation du règlement intervient dans une conjoncture de crise profonde du service à la suite de la révélation par la presse de certaines malversations financières et pratiques de corruption. Un véritable scandale éclate en 1891 lorsque sont mis en cause des membres de la hiérarchie du service et des conseillers municipaux qui seraient intervenus pour faire lever des amendes frappant des fraudeurs. Une commission municipale nommée pour la circonstance révèle l'existence de pratiques systématiques de détournements de fonds.⁵ C'est par conséquent dans le contexte d'une reprise en main assez ferme du contrôle du service par le nouveau maire radical-socialiste, Honoré Serres, élu en octobre 1892, qu'il faut comprendre l'élaboration de ce premier règlement.

Le règlement est publié sous forme d'un arrêté municipal en date du 1 février 1893 signé par l'adjoint chargé du service. Il comporte 14 articles et se présente comme une modification de règles existantes non écrites. Le règlement répartit le personnel de l'octroi en 4 catégories, les contrôleurs, les receveurs, les brigadiers et les préposés. Chaque catégorie comprend de deux à cinq classes auxquelles correspond un niveau déterminé de rémunération. S'agissant du recrutement, le règlement fixe diverses conditions d'âge, de domicile, de compétence, d'aptitude et de moralité : les candidats autorisés à présenter leur candidature doivent avoir entre 21 et 30 ans, être domiciliés à Toulouse, savoir écrire et compter correctement et présenter un casier judiciaire vierge et un certificat de bonne moralité. Les dispositions régissant l'avancement dans la carrière sont énoncées d'une façon minutieuse. Le principe de l'avancement à l'ancienneté est posé mais une large place est faite à l'avancement au choix. Pour les emplois de préposés, il est prévu que les promotions de la troisième à la

⁵ Lors de la discussion budgétaire en décembre 1891 un conseiller propose de diminuer le salaire du Préposé en chef impliqué dans le scandale pour l'obliger à démissionner. Le maire n'a en effet pas le pouvoir de révoquer le chef du service de l'octroi, placé sous la double autorité du maire et du préfet. Cette proposition est adoptée (elle sera par la suite utilisée à nouveau à l'encontre du commissaire de police). Après les élections de 1892, de nombreux employés sont révoqués. Il paraît assez clair que la répression des pratiques illégales des employés de l'octroi a servi de prétexte à une chasse aux sorcières très politique.

deuxième classe se fassent pour moitié au choix et pour moitié à l'ancienneté, le passage en première classe accorde une place plus importante au choix (les deux tiers des promotions).

Le règlement introduit l'examen/concours comme unique mode d'accès aux emplois hiérarchiques (brigadier) et qualifiés (receveur). Dans ces emplois, il est stipulé que les promotions de grade se font au choix à partir cependant d'un tableau d'avancement dressé à la suite d'un concours. La commission d'examen est présidée par le maire et comprend trois conseillers municipaux, le Préposé en chef de l'octroi, le plus ancien contrôleur et le plus ancien receveur. Le règlement fixe les matières de l'examen et le contenu des épreuves qui sont différents selon les grades.⁶

Ce règlement marque une première étape très importante.⁷ La précocité de son adoption peut s'expliquer par le fait que le service de l'octroi, comme la police, le service d'incendie ou l'Ecole des Beaux Arts, est placé sous la double autorité du maire et du préfet ou du ministre de tutelle : l'instauration de règles écrites régissant la gestion du personnel de ces services apparaît comme une façon de réduire les tensions et les conflits potentiels de pouvoir entre les deux autorités. En outre, le fait que la promulgation de ce règlement suive la révélation de pratiques de corruption, largement exploitées par la presse, n'est pas sans signification. Dans ces conditions, le règlement est un moyen de renforcer l'autorité du maire aux dépens du chef de service en réduisant sensiblement le pouvoir arbitraire dont celui-ci disposait sur les employés subalternes. Une situation assez semblable est à l'origine du règlement de l'Ecole des Beaux Arts publié la même année.

1.2 Le règlement de l'Ecole des Beaux Arts en 1893

Il s'agit d'un document très complet approuvé par le Ministre de l'Instruction Publique, des Beaux Arts et des Cultes et publié le 23 février 1893. Il se réfère explicitement à des "*règlements partiels*" antérieures, "*contradictaires*" et contenant des "*lacunes regrettables*". Dans le premier article, le pouvoir du maire est mis en exergue : le maire "*nomme et révoque tout le personnel à l'exception des professeurs*" et du directeur qui font l'objet d'une procédure de nomination conjointe. Puis le règlement détaille les attributions du sous-directeur nommé pour cinq ans par le maire et qui est le véritable gestionnaire de l'établissement. Le règlement

⁶ Les grades supérieurs échappent cependant au concours : le règlement indique que l'administration décide seule de la promotion. Sources : Bulletin Municipal de la commune de Toulouse d'où sont extraites les citations.

⁷ Sous réserve qu'il s'agisse bien du premier exemple de règlement écrit adopté par le conseil municipal depuis la loi de 1884.

institue un "*conseil de perfectionnement et de surveillance*" composé du maire qui préside, du directeur et sous-directeur, de quatre conseillers municipaux, de huit personnalités compétentes choisies par le maire et de quatre professeurs élus à scrutin secret délégués par l'ensemble du corps professoral. Le Conseil se réunit tous les mois et a des compétences très larges qui s'étendent également au Musée de la ville. Une des prérogatives essentielles du Conseil est de sélectionner les candidats aux postes vacants d'enseignement. Pour la plupart des postes d'enseignement, le Conseil soumet à la suite d'un concours qu'il organise une liste de trois candidats parmi lesquels le Préfet fait son choix. Le règlement insiste très fermement sur le pouvoir général de contrôle et de surveillance attribué à ce Conseil où le maire dispose d'une majorité assurée : "*Les membres du Conseil ont le droit de pénétrer dans toutes les parties de l'établissement aux jours et heures qui leur conviennent, de prendre connaissance de tous les titres, livres et documents, de tout voir, vérifier et contrôler et de demander à tout le personnel, enseignant et autres tous les renseignements et explications qu'ils jugent de nature à les éclairer*".⁸ Plusieurs articles réglementent ensuite avec précision les devoirs des enseignants et des élèves.

Comme dans le cas du service de l'octroi, l'élaboration du règlement de l'Ecole des Beaux Arts intervient dans une conjoncture très conflictuelle pendant laquelle un des établissements culturels les plus prestigieux de la ville a été secoué par des conflits et des "scandales" à répétition concernant des affaires de corruption et de favoritisme. La promulgation d'un règlement écrit déterminant avec une certaine précision les compétences, les responsabilités et les pouvoirs hiérarchiques, les règles d'accès aux emplois et les procédures de discipline apparaît comme le moyen d'une remise en ordre de l'institution sous l'égide du maire qui y voit l'opportunité de renforcer son autorité.

1.3 Le règlement de 1897 concernant les employés et cadres des services administratifs et techniques

La promulgation de ce premier règlement concernant les services administratifs intervient également dans une période très troublée. La dissolution du conseil municipal radical-socialiste a été prononcée à deux reprises en 1894 et en 1896 pour cause de fraude électorale. Les radicaux doivent s'allier aux différents groupements socialistes pour faire face aux menaces d'une reconquête possible de la mairie par la droite républicaine modérée alliée aux monarchistes. Certains membres de la minorité socialiste se faisant l'écho des

⁸ Sources : Bulletin Municipal de la commune de Toulouse.

revendications syndicales lors des séances du conseil municipal, posent le problème de la situation des employés communaux. Ils demandent un relèvement des plus bas salaires et mettent en question « *les écarts trop grands* » existants entre les rémunérations de personnes qui occupent un même emploi. Ils proposent de "*diviser les employés en trois classes*" auxquelles correspondrait un niveau bien déterminé de traitement.⁹ Ils exigent en outre qu'une liste nominative des employés leurs soit communiquée afin qu'ils puissent exercer un certain contrôle sur la gestion du personnel. En réponse, le maire rappelle les prérogatives que lui donne la loi de 1884 et annonce qu'un règlement du personnel est en préparation. Il en justifie la nécessité par l'afflux des pressions qu'il subit de la part des demandeurs d'emploi: "*En présence du nombre des demandes d'emplois auquel il m'est impossible de donner satisfaction...je puis vous dire que je prépare un projet de règlement pour l'obtention des emplois. Ils seront donnés au concours, c'est ce qu'il peut y avoir de plus juste. Et alors on pourra diviser les employés en trois classes et chaque classe aura son traitement*". Un règlement est en effet promulgué à la date du 11 février 1897.

Le règlement dont le but est de déterminer les conditions de "*l'admission, le traitement et l'avancement des employés des bureaux de la mairie de Toulouse*", est très court. Ses douze articles sont regroupés en cinq rubriques portant sur :

- **Le recrutement.** Le règlement stipule que "*tous les emplois sont donnés au concours*" et définit les conditions nécessaires pour être admis à concourir : il faut être français, majeur, jouir de ses droits civils et politiques et être agréé par le maire. Le jury est constitué par une commission spéciale choisie par le maire et comprend le maire ou son délégué qui préside, un adjoint ou un conseil municipal délégué (vice-président), trois conseillers municipaux, le secrétaire général et dans le cas d'emplois relevant des services techniques, l'Ingénieur de la ville. Le règlement fixe les épreuves du concours; les épreuves écrites (une dictée, une page d'écriture de différents styles et une épreuve technique) sont suivies en cas d'admissibilité, d'un oral comprenant une interrogation sur une matière exigée pour le brevet supérieur, une interrogation d'histoire moderne et une épreuve pratique. Il est mentionné que les candidats évincés n'ont aucun droit ni recours.

- **Les traitements.** Le règlement distingue deux statuts (les auxiliaires et les titulaires) et plusieurs catégories hiérarchiques ou types de qualification. Chacune d'entre elles comprend trois classes auxquelles correspond un niveau de traitement. Les rémunérations s'étendent de

⁹ Citation extraites du Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 29/12/1896.

1200 francs, salaire d'un garçon de bureau débutant à 3500 francs, salaire d'un chef de section en fin de carrière. Le traitement d'un chef de bureau va de 2000 à 3000 francs.

- ***L'avancement.*** Le règlement indique que les auxiliaires *peuvent* être nommés titulaires après 6 mois et que tout employé appartenant depuis 5 ans à une classe pourra ***"si le maire l'en juge digne être élevé à la classe immédiatement au-dessus"***. Tout employé, quelle que soit sa classe, peut être nommé **au choix** par le maire sous-chef ou chef de bureau, conducteur ou sous conducteur.

- ***Des dispositions transitoires*** sont prévues comme le maintien des avantages acquis et le reclassement des personnels en fonction du salaire qu'ils perçoivent.

- ***Des dispositions générales*** indiquent que le concours ne *"donne au candidat classé premier d'autre droit que celui d'être nommé par le maire... mais il reste comme tous les agents municipaux soumis aux prescriptions de l'article 88 de la loi municipale du 5 avril 1884"*.

Le règlement promulgué en 1897 bien qu'il ne concerne que les emplois de bureaux et les postes de cadre des services techniques, c'est-à-dire à peu près 15 % de l'ensemble du personnel constitue dans le contexte local une **innovation importante** puisqu'il introduit le **concours** comme règle générale de recrutement. Ce concours, justifié par la volonté de supprimer les pressions qui s'exercent sur le maire doit permettre en principe de vérifier la qualification des candidats aux emplois. Dans ce sens, il exprime d'une certaine façon le souci de recruter un personnel plus compétent et moins tributaire des allégeances politiques. Mais le règlement prend bien soin de préciser les limites du concours et **de préserver le pouvoir du maire** qui donne son agrément pour l'admission à concourir, qui nomme et préside la commission permanente servant de jury et conserve tous ses pouvoirs sur les promotions. Par ailleurs, le règlement limite les promotions à l'ancienneté aux seuls avancements à l'intérieur d'une catégorie et le passage à la classe supérieure d'une catégorie reste conditionné par une approbation du maire. Enfin le règlement donne au maire le droit de procéder à toute promotion qu'il juge bon de faire sans tenir compte de l'ancienneté. Il n'apporte aucune garantie d'emploi aux employés et ne prévoit rien sur les licenciements et les mesures disciplinaires. Enfin, le dernier article du règlement rappelle opportunément l'article 88 de la loi municipale concernant l'autorité du maire sur le personnel communal. Il est amusant de noter que le règlement publié dans la rubrique *Actes administratifs* du *Bulletin Municipal* est

immédiatement suivi d'une longue série d'arrêtés de nominations, de promotions et de révocations qui illustrent très bien la façon dont le maire exerce alors ses pouvoirs.¹⁰

Il est intéressant de constater que l'instauration du règlement de 1897 apparaît d'avantage comme un moyen de renforcer l'autorité du maire que comme une réponse à une demande pressante des employés municipaux. Au cours des débats au conseil municipal, aucune revendication des employés n'est évoquée et le règlement a été élaboré semble-t-il, sans consultation des représentants du personnel.¹¹ Proposé par le maire, il est bien plutôt une réplique politique aux pressions de la minorité socialiste exigeant plus de « transparence » et plus largement une réponse aux conseillers municipaux contestant sa gestion du personnel, estimée trop personnelle, opaque et arbitraire. De fait, sous couvert d'accorder des garanties aux employés, le règlement conforte le pouvoir exclusif du maire face aux exigences de contrôle formulées à maintes reprises par les conseillers municipaux. En ce sens sa signification est la même que celle des règlements de l'octroi et de l'Ecole des Beaux Arts élaborés quatre ans plus tôt. Jean-Claude Thoenig à propos d'un règlement très précoce instauré par la municipalité de Bordeaux avance une interprétation semblable et indique que le règlement apparaît comme un moyen de centraliser le pouvoir et de renforcer l'autorité du maire sur les services. Le maintien, la consolidation voire même l'élargissement de leurs prérogatives en matière de gestion du personnel est alors un objectif stratégique pour les maires des villes, confrontés à la double pression des partis politiques (qui s'organisent et se disciplinent) et à la gestion d'une bureaucratie locale en expansion. L'enjeu est d'autant important qu'ils commencent à être confrontés aux premières tentatives d'organisation des employés communaux, probablement relayées, sinon même encouragées, par les différents groupements socialistes dont de nombreux représentants sont élus dans les conseils municipaux des communes urbaines, notamment à l'occasion des élections municipales de 1896.

¹⁰ Par exemple: « Monsieur Francès Pierre est révoqué de ses fonctions de garçon de salle à l'Ecole des Beaux Arts » suivi de : « Monsieur Dailloux Etienne est nommé garçon de salle à l'Ecole des Beaux Arts au traitement de 600 francs en remplacement de Monsieur Francès Pierre révoqué. »

¹¹ Comme en 1908-10, certains employés municipaux (politiquement proche du maire) ont probablement joué un rôle important dans l'élaboration du règlement, mais ils sont intervenus non comme les représentants « corporatistes » du personnel mais comme des membres du réseau politique du maire.

2. Débats, projets et règlements de 1910 à 1920

Dans les dix années qui suivent la promulgation du règlement de 1897, la question d'un statut du personnel passe au second plan, du moins si on en juge d'après le contenu des débats au conseil municipal. Et il est peu probable qu'il s'agisse là d'une conséquence directe du vote du règlement de 1897 qui aurait apporté une solution aux problèmes posés. En effet, ce règlement ne semble pas avoir été appliqué. En 1910, 13 ans après sa promulgation, un conseiller municipal évoque vaguement *"un projet de règlement qui est resté sans suite"*.

2.1 Le contexte local et national

En réalité, la conjoncture politique locale, mouvante et hautement conflictuelle, a été très défavorable à l'application d'une réglementation et à sa pérennisation. La minorité socialiste élue en 1896 dans la coalition dominée par les radicaux a été très rapidement exclue des commissions et évincés de tous les postes de responsabilité. L'alliance entre radicaux et socialistes n'a pas été reconduites aux élections de 1900. A la suite d'une surprenante victoire en 1906 acquise à la faveur des élections partielles qui ont suivi le décès du maire radical Honoré Serres, les élus socialistes ont procédé à d'importants changements dans la gestion du personnel. Ils ont instauré la journée de 8 heures, fixé un salaire minimum, et augmenté les rémunérations les plus basses mais ils n'ont pas mis en chantier, probablement faute de temps, un nouveau règlement et voté un statut. Cette question avait cependant fait l'objet d'un débat local lors de la campagne électorale de 1906 tandis qu'au niveau national la revendication d'un statut proche de celui des fonctionnaires de l'Etat était clairement formulée par les organisations d'employés communaux alors en cours de constitution, et que la question était débattue au Parlement.

Revenus au pouvoir en 1908 dans une conjoncture politique locale très tendue, les radicaux ont procédé à une importante vague de licenciements parmi les employés embauchés par les socialistes et parmi ceux qui s'étaient ralliés à eux. Cette épuration revancharde (il s'agissait ni plus ni moins, d'après un élu radical de *« nettoyer les écuries d'Augias »* souillées par le drapeau rouge, *« la loque écarlate et lugubre »* !) a suscité une intense polémique politique et provoqué certains remous au sein même du camp radical. Ainsi lors de la séance du conseil municipal du 6 juin 1908, deux conseillers évoquent-ils la nécessité de voter des statuts pour garantir une certaine stabilité aux employés municipaux et réglementer

la question du recrutement et des avancements. L'un d'entre eux déclare sans ambiguïté: *"L'administration qui frappe des employés pour délit d'opinion commet une faute, en même temps elle provoque de la part de l'Administration qui lui succède des actes semblables, d'où l'instabilité dans les services de la Mairie, ce qui est nuisible à la bonne marche des affaires municipales. Pourquoi ne pas assurer de façon plus sérieuse le recrutement d'employés appelés à remplir des fonctions parfois difficiles et nécessitant une grande expérience?... Ne pourrait-on pas comme dans toutes les administrations recruter le personnel, tout au moins pour les principaux employés par la voie de l'examen ou du concours?"*.

L'idée fait son chemin puisqu'un règlement est mis à l'étude et qu'un vœu qui se réfère aux projets de statuts destinés aux fonctionnaires de l'Etat est voté en mai 1909. Discuté et voté le 16 décembre 1910, le premier règlement concernant l'ensemble de l'administration municipale est publié au Bulletin Municipal en janvier 1911 sous la forme d'un arrêté municipal.

L'élaboration du règlement intervient dans un contexte local de polémiques très âpres entre socialistes et radicaux et ces tensions politiques se répercutent directement au sein des services municipaux où s'affrontent employés radicaux et employés socialistes. Le règlement de 1910 reprend en effet certaines des propositions du *Syndicat des employés et ouvriers municipaux*, syndicat d'obédience radicale créé quelques années auparavant.¹² Les employés socialistes qui ont constitué, probablement à la hâte et à l'occasion des débats sur le statut leur propre syndicat, le *Syndicat des Travailleurs Municipaux* présentent un ensemble de contre-propositions.

Mais l'élément conjoncturel décisif qui explique que la question des statuts s'inscrive sur l'agenda municipal en 1908 et qu'elle soit rapidement traitée est le débat qui s'engage au parlement sur les projets de loi concernant **le statut des fonctionnaires de l'Etat**.¹³ Le débat met alors en opposition les partisans d'une fonctionnarisation du personnel communal et les tenants d'un statut local. Un autre élément, non moins décisif, est que les révocations qui ont été promptement faites au lendemain de la victoire radicale ont posé la question des **indemnités de licenciement** et des **cotisations à la retraite de retraite**. Les employés révoqués ont en effet demandé une indemnité équivalente à trois mois de salaires (à la place du mois traditionnellement payé par l'Administration) et le remboursement de leurs

¹² D'après certaines sources, il aurait été créé en novembre 1905.

¹³ En particulier les propositions de Briand et de Clémenceau qui visent d'ailleurs moins à donner des garanties statutaires aux fonctionnaires qu'à limiter leur droit d'association et de revendication.

versements à la caisse de retraite. Un débat sur cette question avait déjà eu lieu en 1892 mais les indemnités qui avaient été versées alors, étaient considérées comme de simples allocations de secours. En 1908, les indemnités exigées par les employés révoqués sont présentées comme une véritable compensation financière pour licenciement (abusif). Le conseiller chargé de rapporter sur le dossier au nom de la commission des finances évoque à ce propos une **jurisprudence du Conseil d'Etat** qui affirme clairement un droit à indemnité pour les employés municipaux licenciés: "*nous ne pouvons que nous incliner devant cette jurisprudence dont doivent être heureux tous ceux qui souhaitent l'amélioration du sort des employés municipaux*" déclare-t-il en ajoutant que la revendication des employés paraît tout à fait fondée. S'agissant des cotisations versées à la Caisse des Retraites des employés de la Mairie, le rapporteur rappelle que leur remboursement est exclu par le règlement de la caisse. Il propose néanmoins de rembourser ces versements en prélevant la somme nécessaire sur le budget municipal. La proposition est votée à l'unanimité y compris par les deux opposants socialistes qui ne manquent cependant d'ironiser sur les coûts entraînés par des licenciements qui avaient été présentés comme des mesures d'économie.

2.2. Le vœu du 25 mai 1909 pour une « fonctionnarisation » des employés municipaux

En mai 1909, un vœu (voir hors texte) est présenté par le maire adjoint radical délégué au travail. Ce vœu s'adresse au Parlement et demande que le projet de statut des fonctionnaires de l'Etat alors en discussion soit étendu aux employés des communes et des départements comme le souhaite le rapporteur de la commission parlementaire, le député Chaigne. Le rapporteur déclare que ce vœu est "*une marque de sympathie*" à l'égard de "*nos collaborateurs*". Le texte dénonce le « régime du bon plaisir » qui régit les recrutements et les promotions et le « désintéressement » dont ont fait l'objet ces « *parias du fonctionnarisme* » que sont restés les employés municipaux.¹⁴ Dans les considérants, le vœu rappelle qu'aucune garantie légale n'assure leur stabilité, qu'aucune règle ne régit leur recrutement et avancement, que les tâches administratives s'accroissent considérablement et deviennent plus complexe, qu'ils sont amenés à jouer un rôle de "*véritable fonctionnaire*" et exercent comme eux une "*parcelle de l'autorité publique*". Tous ces arguments qui reviendront sans cesse par la suite lors des débats sur les statuts.

¹⁴ Le ton adopté et le contenu du texte, très critique à l'égard des pratiques des élus, exprime clairement le malaise qui touche alors les employés municipaux. Le vœu a probablement été directement inspiré par le nouveau Syndicat des Employés et Ouvriers municipaux.

Hors texte 1

Vœu proposé par le Docteur Lierre, adjoint au Maire,
voté par le Conseil municipal de Toulouse, le 25 mai 1909.

Le conseil municipal de Toulouse,

Considérant que les employés communaux n'ont aucune garantie légale, assurant la stabilité de leur emploi ; qu'aucun règlement d'administration publique ne régit leur recrutement et leur avancement, qui restent soumis au régime du bon plaisir ;

Considérant que le désintéressement dont ils ont été jusqu'ici entourés de la part des pouvoirs publics est d'autant plus regrettable que les employés municipaux ont vu leur rôle administratif s'accroître dans des proportions considérables, pendant ces dernières années surtout ;

Considérant que l'Etat, en mettant à la charge des maires, l'application de lois importantes telles les lois militaires, électorales, d'assistance, d'hygiène etc., a indirectement fait jouer aux employés communaux le rôle de véritables fonctionnaires ;

Considérant que les employés communaux paraissent bien, dans l'application des dites lois, détenir une parcelle de l'autorité publique, fait qui caractérise le fonctionnaire ;

Considérant que, dans ces conditions, l'Etat doit aux employés municipaux ce minimum de garantie qu'il a depuis longtemps accordé à ses employés, assurant leur stabilité, leur recrutement au concours, leur avancement méthodique et régulier ;

Emet le vœu :

Que le Parlement englobe les employés communaux qui, jusqu'ici ont été les parias du fonctionnarisme dans le **statut des fonctionnaires** qu'il va incessamment être appelé à voter.

Et qu'ultérieurement au vote de ce statut, un règlement d'administration publique détermine les conditions de leur recrutement et de leur avancement.

Source : Bulletin Municipal, compte rendu des débats séance du conseil municipal du 25 mai 1909

Quelques conseillers émettent cependant des réserves. L'un d'eux pense que le conseil municipal devrait voter lui même un statut sans attendre le vote du projet gouvernemental et rappelle que la commune de Lyon l'a déjà fait. Le conseiller chargé de l'élaboration d'un projet de règlement se déclare opposé au vœu **au nom de la décentralisation**. Selon lui, les employés ont intérêt à ne pas "*faire partie du bloc de tous les fonctionnaires*" car ils seraient, entre autres inconvénients, placés sous la direction d'instances et de juridictions siégeant à Paris. Quant aux élus, ils perdaient une grande partie de leur pouvoir sur la gestion du personnel. En outre, fait-il remarquer, plusieurs projets étant débattus, voter un vœu reviendrait à donner faute de connaître le contenu du projet final, un "*blanc seing*" au gouvernement, notamment à un Ministère de l'Intérieur « *imprévoyant* » qui, faute d'avoir su traiter la question à froid, doit agir à la hâte sous la pression des grèves. En réponse, le rapporteur indique que le vœu correspond à une demande des employés et affirme que le vote d'un **statut local** ne peut offrir au personnel que des garanties très précaires puisqu'il pourra être modifié ou supprimé au gré des changements politiques de municipalité. La minorité

socialiste qui ne manque pas de rappeler la pratique des licenciements politiques opérée par l'équipe radicale se déclare opposée au vote du vœu car le projet de statuts en discussion au Parlement ne reconnaît aux fonctionnaires ni le droit de grève ni le droit de former des syndicats. Le maire n'intervient pas dans le débat. Le vœu, mis aux voix, est adopté à la majorité (le compte rendu de la séance ne précise pas le détail des votes).

2.3 Le projet du Syndicat des Employés et Ouvriers Municipaux

Le vœu présenté en 1909 porte incontestablement la marque du *Syndicat des Employés et Ouvriers municipaux* comme le montre l'examen d'un document retrouvé dans les archives municipales. Ce document dactylographié, annoté et non daté est composé de trois pièces: une lettre de présentation générale, un « *projet de statut des fonctionnaires municipaux* » et un « *projet de conseil de discipline* ». Il est signé par le secrétaire général du *Syndicat des Employés et Ouvriers municipaux* qui occupe un poste important à la mairie puisqu'il est chef de bureau au secrétariat général ! Comme il deviendra plus tard le chef du cabinet du maire on peut supposer qu'il est politiquement très proche du maire et du parti radical-socialiste. Le document semble avoir été rédigé en 1909 dans le cadre des consultations organisées par la commission chargée d'élaborer le règlement qui sera voté en décembre 1910. Ce règlement reprend en effet presque mot pour mot des propositions du projet syndical dont certaines formulations se retrouvent en outre dans le texte du vœu voté par le conseil municipal évoqué ci-dessus.

Dans la lettre de présentation adressée aux "*Citoyen Maire, Citoyens Adjoints et Citoyens Conseillers Municipaux*", le responsable du syndicat évoque d'abord l'accroissement des tâches des municipalités en particulier du fait de transferts de l'Etat et des nouvelles lois sociales mises à la charge des municipalités et l'élévation des qualifications requises pour assurer ces tâches : "*l'employé autrefois scribe à peine lettré et sans initiative doit aujourd'hui pour être à la hauteur de ses fonctions avoir une solide instruction, une complète notion des conditions de vie des administrés, une connaissance approfondie du droit administratif municipal et même de règlements et de lois qui, s'élevant au-dessus du domaine communal, intéressent dans toute son étendue l'organisme social*". Le secrétaire du syndicat développe ensuite une comparaison entre la condition des employés communaux et celle des fonctionnaires de l'Etat et dresse, non sans emphase, un tableau amer de la situation d'"*humiliante infériorité*" qui est celle du personnel des communes : "*nous sommes des parias du fonctionnarisme(...) nous avons moins de sécurité, moins de considération, moins*

d'avantages pécuniaires et moraux(...), nous pouvons être balayés par les transformations politiques comme fétus de paille (...), nous serions tenus dans l'esprit public pour des paresseux qui gagnent beaucoup d'argent à ne rien faire, n'occupant nos sinécures qu'en gratitude de services électoraux..." Le secrétaire du syndicat présente ses propositions en insistant sur l'institution de "*concours sévères et sérieux...qui ne soient pas une simple formalité, un trompe l'œil destiné à évincer les candidats importants (sic)* » ¹⁵ pour entrer dans "*tous les services*" et ajoute à l'adresse des élus : "*la probité et la mentalité politique des postulants vous regardent seuls, mais exigez en même temps d'eux des capacités solides*". Cette dernière remarque montre qu'il entend tout de même respecter les intérêts politiques des élus. Il préconise l'organisation de concours pour les promotions aux emplois d'encadrement lesquels ne doivent plus être attribués "*d'après le favoritisme ou encore moins d'après le degré de souplesse dorsale*". Selon lui, l'instauration d'un *conseil de discipline* apportera « au public » la garantie que les employés sont prêts "*à n'avoir jamais ... de coupables indulgences*". ¹⁶

On remarquera que le titre du projet parle de "*statut*" et non de règlement comme c'était d'usage et de "*fonctionnaires municipaux*". Ces termes indiquent qu'il se réfère aux projets qui sont débattus au parlement et aux propositions élaborées par les congrès nationaux du *Syndicat des employés et ouvriers communaux*. Le Quatrième Congrès de ce syndicat est du reste évoqué dans la lettre de présentation. Le document comprend 17 articles rassemblés sous 9 rubriques. L'article 1 renvoie à un tableau (non retrouvé) des catégories d'employés et de leur rétribution. Les trois articles qui suivent définissent les conditions du recrutement. Au titre des conditions générales figurent la possession de la nationalité française, la jouissance des droits civils et politiques, l'accomplissement des obligations militaires et, disposition plus spécifique, la nécessité de **résider depuis 3 ans** au moins dans la commune de **Toulouse**. Les deux dernières dispositions ont été biffées mais la domiciliation à Toulouse depuis 3 ans a été rétablie et **figure dans le texte définitif adopté** ayant sans doute été rajoutée lors de l'examen du projet par la commission. La « préférence locale » est alors une demande très courante dans les revendications syndicales.

¹⁵ Lapsus tout à fait symptomatique : l'auteur du texte a probablement voulu dire « candidats importuns » au lieu de "candidats importants"...

¹⁶ Le secrétaire du syndicat évoque pour finir, la première charte de la liberté que reçut la ville de Toulouse au 12ème siècle et demande une nouvelle charte "*à l'aube du 20ème siècle*".

Le projet prévoit trois modes de recrutement: a) le concours pour les postes d'encadrement (qui sont énumérés: des expéditionnaires aux ingénieurs et conducteurs), b) un examen professionnel pour les catégories subalternes mais qualifiées (comme les cantonniers-fontainiers, les menuisiers, etc.) ; c) un stage pour les emplois non qualifiés (préposés aux bains-douches, balayeurs, fossoyeurs, plantons...). Le projet précise que les ingénieurs de la voirie peuvent être recrutés soit parmi les conducteurs soit parmi des candidats "*étrangers au service de la voirie*" titulaire d'un diplôme d'ingénieur d'une école de l'Etat (une note manuscrite ajoute: *soit parmi le personnel des Ponts et chaussées*). Ces précisions témoignent très certainement de l'existence d'un enjeu et de conflits corporatistes quant à l'accès aux postes d'encadrement des services techniques.

Il est prévu que le jury des concours et des examens est composé de deux conseillers municipaux, un désigné par le maire, l'autre par le conseil (une note manuscrite indique que les deux conseillers sont désignés par le conseil), du maire Président, du chef de service et de trois personnes qualifiées, étrangères aux services, désignées par le maire. La limite de l'âge d'admission est fixée à 30 ans mais peut être exceptionnellement reportée à 45 ans pour les femmes de service. La titularisation intervient de trois mois à un an après l'embauche. Six articles règlent les modalités de l'avancement. Le projet prévoit un nombre minimum d'années de service pour passer dans la classe supérieure. La promotion se fait à mesure des vacances de poste pour les **2/3 au choix** (rectification manuscrite: **pour la moitié**) et pour un tiers à l'ancienneté. Les chefs de services sont appelés à donner une appréciation dont peuvent prendre connaissance les employés. Un article régleme le versement des heures supplémentaires. Le projet prévoit **21 jours de congés pour les cadres et employés administratifs** ou assimilés et seulement **15 jours pour les autres**. Cette dernière proposition constitue une sorte de « marqueur » social qui montre que le projet émane du milieu des « cols blancs » et non de la masse des employés. Comme on le verra, le projet présenté par l'autre syndicat de même que les statuts qui seront votés en 1914 par le conseil municipal socialiste établissent l'égalité des congés pour toutes les catégories d'employés.

Le projet propose la mise en place d'un conseil de discipline comprenant le maire, Président, deux conseillers dont l'un est nommé par le maire l'autre élu par le conseil municipal en séance officielle, le chef de service concerné, le chef du personnel et deux délégués des employés par catégorie ou services: chef de service et assimilé, sous-chefs de bureau, expéditionnaires, usines, cantonnier, service des cimetières et PF, voirie et droits de place, plantons et concierges. Il existe une belle ambiguïté sur la mode de désignation de ces

délégués: l'article 4 stipule qu'ils sont "*nommés par les employés municipaux*" et l'article 5 qu'ils "*sont désignés par les membres du Syndicat des employés et ouvriers municipaux*" ! Le conseil délibère sur un rapport écrit du chef de service concerné. L'intéressé peut se faire défendre. Le texte prévoit une série de mesures disciplinaires qui vont de la réprimande à la révocation.

Au total, ce projet qui s'inspire sans doute des projets de statuts des fonctionnaires ou de règlements en vigueur dans d'autres villes apparaît relativement modéré en matière de garanties statutaires et de protection contre l'arbitraire politique. Il propose un certain compromis entre les revendications de stabilité et de dignité des employés communaux et les exigences des élus. Il ne nie pas la légitimité - comme il est dit explicitement - d'une certaine forme de loyauté politique envers les élus. Il est vrai que dans une conjoncture de "surpolitisation" et en l'absence d'une "culture bureaucratique" d'entreprise bien enracinée, la loyauté politique pouvait être, paradoxalement, une condition nécessaire à un bon fonctionnement de l'administration municipale en termes d'efficience et de productivité.¹⁷

Il est clair que le projet répond plus aux demandes des cadres et des "cols blancs" que de la masse des employés subalternes. Le compromis élaboré par le secrétaire du syndicat, politiquement très proche des radicaux, avait probablement pour but de désamorcer les inquiétudes de ces catégories de personnel tout en proposant une solution acceptable par les élus. Ses principales dispositions seront du reste largement reprises dans le projet présenté et discuté au conseil municipal à la séance du 16 décembre 1910 ; certaines apparaissent même, au regard des intérêts du personnel, en retrait par rapport au projet adopté.

2.4 Les contre-propositions du Syndicat des Travailleurs municipaux

Le projet du *Syndicat des Employés et Ouvriers municipaux* s'inscrit dans les luttes d'influence politiques et syndicales dont les services municipaux sont alors le théâtre. En effet on a pu retrouver des documents émanant d'un syndicat concurrent ***Le Syndicat des Travailleurs Municipaux de la ville de Toulouse***, affilié comme son concurrent à la Bourse du travail, et sans doute très proche des milieux socialistes. Dans une lettre manuscrite, datée du 9 novembre 1909 et adressée au "*Citoyen maire et aux citoyens Conseillers*", le secrétaire

¹⁷ Cette exigence de loyalisme politique peut se décliner en plusieurs degrés : loyauté à des valeurs fondatrices d'un type d'Etat (les valeurs républicaines par exemple), adhésion à un courant politique général, appartenance à un parti politique ou allégeance clientéliste à une personnalité, un notable, un patron, un boss.

de ce syndicat proteste vigoureusement comme le fait qu'il n'a pas été consulté par la municipalité et qu'il n'a eu connaissance du projet de statuts que par la presse locale. Il déclare que plusieurs articles de ce projet sont contraires aux propositions élaborées par les congrès nationaux du Syndicat. Ces propositions concernent notamment la titularisation d'office après un an, la composition du conseil de discipline, calquée sur celle des prud'hommes et comprenant une représentation égale du conseil municipal (3 élus) et du personnel (3 délégués *"nommés par le syndicat"*) et les congés annuels : *"considérant qu'étant tous salariés de la même administration et qu'il ne doit pas y avoir deux poids et deux mesures, nous demandons que le congé annuel soit égal pour tous"*. Il s'agit là d'une réponse directe au projet du syndicat concurrent. Ces trois points sont repris dans une liste comportant onze *"revendications générales"* de nature assez hétérogène. On demande notamment : a) la suppression des « classes », b) la mise en retraite d'office après 25 ans de service, c) un repos hebdomadaire payé pour tous, d) le paiement des congés de maladie et le *"droit à un docteur de l'administration gratis"*, e) la journée de 8 heures *"considérant qu'en accomplissant plus de 8 heures nous portons atteinte à nos camarades de l'industrie privée et au chômage trop fréquent à Toulouse"*, f) l'avancement par ancienneté et par concours, g) les heures supplémentaires payées aux auxiliaires, h) l'interdiction d'embaucher des retraités ; i) la réservation des emplois municipaux aux toulousains : *"tout emploi devenu vacant ne doit être donné qu'à un électeur de la commune sur la présentation de sa carte d'électeur"*.¹⁸

Ces revendications ont été reprises sous une forme plus ordonnée et intégrées dans l'ensemble de revendications et de propositions publiées sous forme d'une plaquette imprimée intitulée *"Règlement et Revendications présentées par le Syndicat des Travailleurs Municipaux au Conseil Municipal de Toulouse"*. Adressé au conseil municipal, ce document est bien différent du projet présenté par le syndicat concurrent. Le texte ne présente qu'une brève argumentation générale qui insiste sur le caractère réaliste des revendications formulées tout en reconnaissant *"les abus qui se commettent dans les services, tant du côté du petit personnel que du côté des chefs de service"* et les critiques *"souvent bien fondées de la part*

¹⁸ Cette dernière mesure, préconisée également par l'autre syndicat, entend réserver les emplois municipaux aux seuls électeurs toulousains (en excluant les **toulousaines**, mais un correctif sera apporté dans le document définitif). Elle est très significative des contradictions qui traversent le mouvement ouvrier qui d'une part, en appelle à la solidarité la plus large et se réfère aux décisions des congrès nationaux (où probablement ne figurent pas ce type de revendications) et d'autre part, préconise des mesures de protection du marché local de l'emploi. Des revendications de même nature sont formulées pour les emplois dans les entreprises qui obtiennent des marchés publics, les syndicats demandent que les cahiers des charges inscrivent une obligation de recrutement local.

des contribuables". Il juxtapose des propositions assez "classiques" concernant des garanties statutaires et un nombre important de revendications sur les salaires (augmentation, salaire minimum, paiement des heures supplémentaires), les conditions de travail (journée de 8 heures), les congés maladie et accidents du travail, les pensions de retraite et secours en cas de décès. En annexe figurent une liste de dix *revendications générales* qui associent la "*municipalisation des services publics*" (article 3) à la demande de "*fournitures par l'administration des outils nécessaires aux ouvriers pour leur travail (paveurs, jardiniers etc.)*" et (article 10) "*fournitures d'effets ou indemnité aux service du nettoyage*".

Il est remarquable qu'aucun concours ni examen d'aptitude n'ait été prévu pour le recrutement. Les conditions d'accès aux emplois municipaux sont limitées aux dispositions générales « classiques » (nationalité, âge, santé, moralité) et à la clause de préférence locale (nécessité d'être électeur de la commune depuis au moins trois ans) auxquelles a été ajoutée une note précisant que "*les femmes ...n'auront à justifier que de leur moralité et de leur validité*". Le projet propose que la titularisation intervienne après une période de stage de 6 à 12 mois et que l'avancement d'une classe à l'autre (le document demande par ailleurs la suppression des classes) se fasse à l'ancienneté, tous les trois ans ; le texte précisant que "*nul ne pourra être privé de cet avancement sans avis du conseil de discipline qui dans ce cas fonctionnera comme Commission d'avancement*". Il est proposé que les promotions de grade soient « *données au concours* » mais "*à points égaux, l'ancienneté prévaudra*". Les propositions du *Syndicat des Travailleurs Municipaux* excluent l'avancement et la promotion au choix. Cette position est justifiée par l'affirmation abrupte que "*des camarades sont privés de l'avancement auquel ils ont droit parce qu'ils n'ont pas l'avantage d'être 'pistonnés' par quelqu'un d'influent*".

Un des éléments clés des propositions du syndicat est la création d'un Conseil de Discipline **paritaire** composé la moitié de "*délégués de l'Administration et la moitié de délégués du syndicat*". Il est précisé que le "*chef direct de l'intéressé ne peut dans aucun cas siéger...*" et que la mesure "*antidémocratique des mises à pieds*" est supprimée. Le texte fait référence à "*nombre de municipalités*" ayant mis en place un Conseil de Discipline sans avoir déclenché "*l'anarchie dans les services municipaux en rendant impossible une discipline nécessaire*".

Les propositions concernant les salaires méritent une attention spéciale. En effet, le document dénonce d'une part " *une trop grande différence de salaire entre ceux qui*

commandent et ceux qui exécutent le travail" et demande le relèvement des plus bas salaires et d'autre part, il propose l'*unification des salaires par catégories d'emploi*", mesure qui doit conduire à la suppression des classes (dont la création avait été demandée par la minorité socialiste en 1896) : "*il n'est pas admissible de voir dans un même service accomplissant le même travail, des employés dont le salaire varie et dont souvent la différence est énorme, nous ne voyons là que favoritisme...*".

Les propositions du *Syndicat des Travailleurs Municipaux* constituent un véritable contre-projet dont on peut penser qu'il a été hâtivement rédigé, en réponse aux propositions, formellement plus élaborées, du *Syndicats des Employés et Ouvriers Municipaux*, interlocuteur privilégié de l'équipe municipale radicale. Le contenu du projet en insistant sur les problèmes de la discipline et surtout sur les conditions de travail et les salaires montrent clairement qu'il émane des catégories d'employés subalternes et sans doute particulièrement de celles qui sont **les plus proches des traditions ouvrières**. En porte témoignage par exemple une lettre du *Syndicat des ouvriers mécaniciens* affirmant compter "*dans son sein plusieurs ouvriers municipaux*" et qui demande à être reçu par le conseiller municipal chargé d'étudier le projet de règlement pour lui soumettre "*les desiderata de leurs camarades concernant le statut des fonctionnaires municipaux*".¹⁹

2.5 Le règlement de 1910

Il est approuvé le 16 décembre 1910 et publié au Bulletin Municipal de février 1911. Un projet de règlement a été élaboré par l'Administration puis soumis à la commission qui l'a amendé sur certains points, lesquels sont du reste, très significatifs des positions du conseil municipal. Le projet et les modifications de la commission des finances ont été présentés par un rapporteur, M. Gatimel, conseiller non adjoint qui s'était déclaré à plusieurs reprise favorable à un statut du personnel.

¹⁹ Certains employés communaux sont alors syndiqués dans les organisations professionnelles de leur métier d'origine. La première décennie du XXe siècle est une conjoncture de développement des mouvements sociaux et d'unification des organisations syndicales et des groupements socialistes. Elle est tout à fait décisive pour le personnel des collectivités locales puisqu'elle voit se développer un mouvement rapide de syndicalisation et émerger un ensemble de revendications et de propositions spécifiques. A Toulouse, l'aiguïsement des affrontements entre parti radical et parti socialiste a pu contrarier ce processus de mobilisation des employés mais d'un autre côté, il a rendu plus insupportable la précarité de leur situation.

Hors texte 2 : Rapport de présentation du projet de règlement de 1910

Statut des fonctionnaires municipaux.

M. Gatimel donne lecture du rapport suivant :

Messieurs et chers Collègues,

La question du règlement à donner au personnel municipal est de celles qui ont préoccupé le plus vivement et le plus justement l'Administration et le Conseil Municipal.

Lorsque la confiance des électeurs nous a donné la gestion des intérêts de la Ville, nous avons tous été frappés de l'inexistence dans nos services de toute réglementation (...) Le hasard, les influences diverses, je n'ose point dire l'arbitraire, ont pu jusqu'à ce jour influencer les décisions administratives relatives aux employés. C'est ainsi que en arrivant au Capitole, nous avons trouvé des employés de mérite à peu près égal dont l'un avait débuté à 1400 fr., l'autre à 1600 ou à 1800 fr. Celui-ci avait été titularisé à son entrée en service, celui-là après cinq ou six ans de présence n'était pas encore commissionné. Tel employé favorisé par la chance ou par des influences politiques avait eu un avancement rapide que sa compétence et son zèle eussent été peut-être insuffisants à justifier. Tel autre aussi laborieux et dévoué mais plus modeste, moins recommandé ou moins quémandeur, attendait dans l'ombre un juste avancement qui ne venait jamais à son heure.

Enfin, au lendemain des batailles électorales, le parti victorieux était violemment sollicité de faire des places à sa clientèle électorale et vous savez tous, chers Collègues, l'énergie qu'il faut dépenser pour résister à de telles sollicitations, car, malheureusement et sur ce point je suis sûr de n'être démenti pas personne, les groupements et comités politiques de tous les partis sont considérés comme des marche pied tout indiqué pour tous ceux qui briguent une situation et sollicitent un emploi.

Le sentiment de son instabilité a fini par jeter à la longue, dans le personnel municipal un certain désarroi fait de crainte de défiance, d'énervement et de jalousie. Cet état de choses est incompatible avec la bonne marche des affaires municipales. Dans son désir de conserver son emploi, son gagne-pain, ou d'améliorer sa situation l'employé a dû souvent être amené à se demander s'il valait mieux se borner à remplir consciencieusement son devoir ou flatter les passions politiques de ses chefs. Et nous craignons que les circonstances ne lui aient que trop souvent et trop clairement démontré la plus grande efficacité de cette dernière hypothèse.

Ce sera l'honneur de l'Administration actuelle d'avoir mis un terme à cette situation pénible. Elle s'est rendue compte qu'il est de l'intérêt des affaires communales que l'employés soit strictement cantonné dans ses fonctions administratives ; cette nécessité est d'autant plus importante que nous sommes tous les jours de par les lois nouvelles que nous avons mission d'appliquer obligés de demander au personnel municipal plus d'application, plus de compétence, plus d'initiative. Il est indispensable qu'en échange nous lui donnions un règlement qui le garantisse, dans la plus large mesure possible de tous les aléas qui l'ont jusqu'à ce jour menacé.

Depuis longtemps d'ailleurs, le personnel municipal poursuit la réalisation de ce règlement. Se rendant un compte plus exact de la situation inférieure où il se trouve par rapport à tous les autres fonctionnaires, conscient aussi de la tâche complexe et délicate qu'il a à assumer, il nous a soumis avec une sagesse et une pondération qu'il importe de reconnaître ses justes desiderata. L'Administration a jugé qu'elle ne pouvait pas refuser d'entendre des réclamations si fondées. Imitant le geste de quelques municipalités de grandes villes, précédant celui de la plupart des autres qui suivront demain, elle a élaboré un projet de règlement que votre Commission des finances a très attentivement examiné. Nous pouvons être persuadés qu'il sera accueilli par le personnel municipal avec un sentiment profond de soulagement.

Ce règlement viendra en effet d'autant mieux à son heure que le Gouvernement vous ne l'ignorez pas, se propose de comprendre les employés communaux dans le statut des fonctionnaires. Le vote de ce statut, en ce qui concerne le personnel des mairies sera en quelque sorte la consécration de la délibération que vous êtes appelés à prendre ce soir, délibération qui pourra servir de base au règlement d'administration publique qui nous le souhaitons ne tardera pas à intervenir...

Source : Bulletin Municipal, compte rendu des débats, séance du conseil municipal du 16/12/1910

Dans la présentation du projet (voir hors texte 2), le rapporteur souligne l'absence de toute réglementation antérieure, la situation anarchique qui s'est instaurée dans les services et l'arbitraire qui y régit les rémunérations, le recrutement et les avancements. Et il désigne clairement l'origine de cette situation : *"le lendemain des batailles électorales, le parti victorieux est violemment sollicité de faire des places à sa clientèle électorale et vous savez tous mes chers collègues, l'énergie qu'il faut dispenser pour résister à de telles sollicitations car, malheureusement... les groupements et comités politiques sont considérés comme un marche pied tout indiqué pour tous ceux qui briguent une situation et sollicitent un emploi"*.²⁰ Le rapporteur poursuit en évoquant un climat malsain *"de crainte, de défiance, d'énervement et de jalousie. Cet état de chose est incompatible avec la bonne marche des affaires municipales. Dans son désir de conserver son emploi, son gagne pain ou d'améliorer sa situation, l'employé a du souvent être amené à se demander s'il valait mieux se borner à remplir consciencieusement son devoir ou à flatter les passions politiques de ses chefs. Et nous craignons que les circonstances ne lui aient que trop souvent et trop clairement démontré la plus grande efficacité de cette dernière hypothèse."*

Le rapporteur insiste ensuite sur la nécessité de faire face aux tâches plus complexes de l'administration municipale (il reprend l'argument du projet syndical) et présente la proposition de l'Administration comme une réponse positive à la demande du personnel *"qui nous a soumis avec sagesse et une pondération qu'il importe ici de reconnaître ses justes desiderata"*. Le rapporteur déclare que la décision de l'équipe municipale est prise *"en imitant le geste de **quelques municipalités de grandes villes** précédant celui de la plupart des autres qui suivront demain"* et il situe ce règlement dans la perspective du vote par le parlement d'un statut des fonctionnaires englobant les employés communaux. Il présente ensuite les modifications *"de détails"* qu'a apporté la commission au projet de l'Administration.

La discussion qui s'engage à la suite de ce rapport oppose quelques élus de la majorité radicale et l'ancien maire socialiste et elle porte essentiellement sur les pratiques de clientélisme politique des uns et des autres et non pas sur le contenu du projet. Après avoir insisté sur le fait que les socialistes sont partisans d'un statut pour que la mairie ait *"un **personnel administratif** et non pas un **personnel politique**"*, l'ancien maire socialiste (élu en 1906-1980) souligne que le projet intervient tardivement, plus de deux ans après l'élection de 1908 et soutient qu'il vise avant tout à consolider la position des employés placés par les

²⁰ Extraits du Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 16 décembre 1910. Même référence pour les citations qui suivent.

radicaux en remplacement de ceux qui ont été limogés après les élections : *"on a jeté à la porte un nombre considérable d'employés municipaux parce que ces employés étaient suspectés de socialisme ou d'être les amis de l'Administration socialiste...ce que vous voulez, c'est asseoir la situation des amis politiques dont vous avez encombré les bureaux et les services"*.²¹ Dans la suite de la discussion, il évoque des cas de révocations *"pour délit d'opinion"* et affirme que si les socialistes reviennent au pouvoir ils réintégreront dans leur emploi les employés révoqués par les radicaux.

En réponse, le rapporteur rappelle l'ancienneté du problème du statut, évoque le projet de 1897 qui *"est resté sans suite"* et se demande pourquoi les socialistes n'ont pas voté un règlement entre 1906 et 1908. Un conseiller radical dénonce les *"hécatombes d'employés radicaux"* de la municipalité socialiste et insiste particulièrement sur le caractère *"provisoire"* du règlement qui pourra être remis en cause par d'autres équipes municipales et rappelle ses limites parce que *"nous sommes toujours sous l'emprise de la loi de 1884"* et que le *"droit du Maire reste absolu"*. Il affirme que si *"le statut que nous votons constitue simplement un vœu"*, un tel règlement est néanmoins très avantageux pour les trois parties concernées : les employés qui y gagnent dignité et stabilité en devenant les *"serviteurs de la Ville et non les serviteurs d'un Maire"*, le Maire qui pourra se prévaloir du statut pour se protéger contre les *"multiples sollicitations dont il est l'objet"* et la Ville, c'est-à-dire la communauté des électeurs-contribuables, parce que l'application du règlement *« débarrassera les bureaux de la Mairie d'une foule d'incompétences... de non valeurs »*. Il ajoute : *« Qu'arrive-t-il en effet à l'heure actuelle si un employé est incapable? On n'ose pas le remercier, on nomme un nouvel employé dans le service et il en résulte une nouvelle surcharge pour les finances*

²¹ Paul Peterson indique à propos de l'adoption du "civil service" (équivalent à une forme de « fonctionnarisation » du personnel municipal) par certaines villes américaines: *« The parties themselves supported civil services reform whenever they anticipated electoral defeat, by such reform, they could keep own friends in office »*. Peterson, P., City Limits, 1981, The University of Chicago Press, p155. Le dialogue, extrait du compte-rendu de la séance du conseil municipal du 16 décembre 1910 illustre très clairement une situation du même type :

"M. le Maire (radical): A quelle époque, Monsieur Rieux (ancien et futur maire socialiste), seriez-vous d'avis de voter le statut des fonctionnaires municipaux?"

M. Feuga (radical, qui sera maire en 1919-25): quand Monsieur Rieux sera maire! (rires)

M. Rieux : oui quand je serai Maire! (rires)

M Feuga : ça y est! Evidemment! Quand il n'y aura plus que des socialistes dans les bureaux de la mairie (nouveaux rires)"

Il n'est pas sans intérêt, puisqu'il s'agit là d'une indication de l'estime que portent les élus au personnel communal, de noter que la discussion bien qu'assez vive suscite une certaine hilarité dans la salle de réunion du conseil municipal! A **toutes les époques**, la question du recrutement comme de la productivité des employés municipaux a le don de mettre en joie les édiles municipaux.

communales". Cette argumentation définit on ne peut plus clairement les intérêts fondamentaux et les stratégies des trois groupes d'acteurs impliqués dans l'enjeu que constitue l'institutionnalisation d'une réglementation des recrutements et des carrières du personnel.

Le règlement voté comprend 36 articles regroupés en 6 titres qui traitent de : a) la classification du personnel, b) du conseil du Personnel, c) du recrutement, d) de l'avancement, e) de la discipline, f) des congés et de la retraite. Le premier point affirme l'unité du personnel "des services communaux" qui ne constitue qu'"*un seul corps*" et rappelle que celui-ci est placé "*sous l'autorité immédiate du Maire et sous la direction du secrétaire général*". Cette notion de **corps unique**, sans doute introduite dans l'éventualité où le statut des fonctionnaires de l'Etat se serait appliqué au personnel des collectivités locales, ne sera pas reprise dans les règlements ultérieurs. Un article précise ensuite la notion d'auxiliaire et un autre le caractère exceptionnel des indemnités pour travaux supplémentaires. Cet article a pour but de codifier et de rendre plus transparents les diverses indemnités, gratifications et avantages en nature octroyés par la mairie et qui sont généralement considérés par les employés, du moins par ceux qui n'en bénéficient pas, comme une source de favoritisme et de clientélisme.

Le titre 2 introduit une innovation importante en créant un **Conseil du Personnel** présidé par le Maire et composé de deux conseillers municipaux, élus chaque année "*au scrutin secret en séance officieuse et rééligibles*", du secrétaire général, des chefs de services et de délégués du personnel élus chaque année au scrutin secret par 7 collègues correspondant à des strates hiérarchiques et pour les employés subalternes à différents services. Ceux-ci qui forment la grande masse du personnel se trouvent très sous-représentés puisqu'ils n'ont que 6 représentants sur les 14 délégués élus. Les cadres et cadres moyens (jusqu'au niveau sous-chef de bureau et conducteur) sont représentés par 6 délégués élus en trois collèges auxquels s'ajoutent le Secrétaire Général et les chefs de services, membres de droit. Les employés qualifiés (expéditionnaires, dessinateurs) et la maîtrise (surveillant des travaux...) forment un collège unique. Le même type de représentation est prévu pour le conseil de discipline, les délégués élus au conseil du personnel étant membres du conseil de discipline. On peut noter qu'aucune référence n'est faite au *Syndicat des employés et ouvriers* qui était chargé dans les propositions syndicales de désigner les délégués du personnel. Les compétences de nature consultatives du Conseil du personnel englobent les modifications du règlement, certaines règles de fonctionnement du service, la "*fixation du tableau d'avancement*" et "*toutes les questions qui peuvent lui être soumises par la Maire*". Cette compétence assez générale semble exclure cependant la création de postes, le recrutement et les salaires. Par ailleurs, rien

n'est prévu sur les modalités de fonctionnement du conseil (convocation et périodicité des réunions). Malgré ces limites, la création de ce conseil est néanmoins **une innovation importante** qui préfigure la commission paritaire qui sera mise en place ultérieurement, en 1922.

Le **concours** est institué pour l'accès à tous les emplois. Sur ce point le règlement est assez différent du projet syndical qui prévoyait un concours pour les seuls postes d'encadrement, un examen pour les emplois qualifiés et un simple stage pour les emplois non qualifiés. Les épreuves sont organisées par le Maire qui préside le jury composé de deux délégués du conseil municipal élus à scrutin secret en séance officielle, du secrétaire général, du chef de service concerné et de deux personnalités compétentes désignées par le Maire. Les modifications par rapport au projet du *Syndicats des Employés et Ouvriers Municipaux* proche des radicaux concernent la présence du secrétaire général et du chef de service et le mode désignation des conseillers municipaux.

Parmi les conditions générales de candidature, outre la citoyenneté française, un casier judiciaire sans inscription, l'aptitude physique et la domiciliation à Toulouse depuis 3 ans. Cette mesure prévue au projet syndical mais supprimée dans le projet de l'Administration a été réintroduite par la commission ; le rapporteur la justifie par une sorte de droit attaché à la « citoyenneté locale » : il est normal dit-il que "*les emplois communaux soient de préférence réservés aux citoyens de Toulouse*". La commission a ajouté aussi un amendement prévoyant que "*nul ne sera admis à concourir s'il n'est agréé par Monsieur le Maire*" ce qui dans les circonstances de l'époque réintroduit une large possibilité de discrimination politique. La limite d'âge pour concourir est fixée à 30 ans mais repoussée à 45 ans pour les femmes de service et même à 55 ans pour les concierges et les employés dont le salaire est inférieur à 1000 francs et qui ne participent pas à la Caisse de retraite. La titularisation des candidats reçus intervient après un stage de 6 à 12 mois.

Le titre 4 stipule que l'avancement de classe se fera pour les deux tiers en fonction de l'ancienneté (le projet syndical préconisait seulement un tiers), l'avancement au choix ne pouvant en outre concerner que des employés ayant un minimum d'ancienneté dans leur classe. Pour les promotions de grade, il est prévu un tableau d'avancement préparé chaque année par le Secrétaire Général et les chefs de services et arrêté par le maire après avis du Conseil du personnel. Les promotions au grade de sous-chef de bureau et assimilé sont faites

pour un tiers à l'ancienneté et pour les deux tiers au choix. L'accès au grade de chef de bureau ou de division nécessite le succès à un examen spécial.

En ce qui concerne le conseil de discipline qui fait l'objet du titre 5, le règlement reprend les propositions syndicales en apportant quelques modifications à la composition de la commission : le Secrétaire Général en est membre et les conseillers sont **tous les deux élus** par le Conseil Municipal.

Le règlement octroie 20 jours de congés au personnel sauf au personnel ouvrier et assimilé qui n'a droit qu'à **10 jours**, ce qui en retraits par rapport au projet du *Syndicats des Employés et Ouvriers Municipaux* qui leur octroyait 15 jours !). Les employés sont mis à la retraite au bout de 25 ans de service et ne peuvent rester au-delà de 55 ans. Enfin le règlement interdit l'exercice d'une activité commerciale et oblige les employés à résider à Toulouse, sauf dérogation. Un article régit également la procédure de recours et de réclamation en instaurant la voie hiérarchique. Il est mentionné significativement que **le chef de service doit informer l'adjoint** dont relève son service avant de transmettre les réclamations au Maire.

Ce règlement qui portait effet à partir du 1er janvier 1911 ne sera en vigueur que pendant les 15 derniers mois du mandat de l'équipe radicale. Aucun élément ne nous permet d'évaluer s'il a été réellement appliqué, si par exemple, ont été mis en place le Conseil du Personnel et le Conseil de discipline et si des concours pour le recrutement des nouveaux employés ont été organisés. En tout cas, les nombreux licenciements, embauches ou réintégrations opérés par l'équipe socialiste élue en 1912 montrent que celle-ci a tenu pour entièrement caduc le règlement élaboré par ses prédécesseurs.

Néanmoins, l'adoption de ce règlement, le premier règlement complet qui s'applique à l'ensemble du personnel des services administratifs et techniques, marque une **étape décisive dans l'histoire de la bureaucratie municipale toulousaine**. Ce règlement **anticipe** de près de 10 ans la législation nationale, retardée il est vrai par la guerre. Le cas de Toulouse n'est pas un cas isolé ; plusieurs autres villes, Lyon et Bordeaux en particulier, ont promulgué des statuts avant 1910. Ces initiatives montrent que les municipalités urbaines ont alors de réelles capacités à produire des règles locales même s'il est vrai comme on l'a vu, qu'une majorité d'élus étaient plutôt favorables à l'application d'une solution globale par l'intégration du personnel communal dans le statut des fonctionnaires de l'Etat tel que les gouvernements radicaux l'imposait alors. Dans la conjoncture politique et sociale de l'époque, cette solution signifiait, sous couvert de protéger les employés communaux contre l'arbitraire du pouvoir des élus, non seulement l'abandon d'un large pan de l'autonomie locale mais aussi

l'application d'un statut répressif, interdisant le droit de grève et la syndicalisation au personnel communal.

2.6 Le règlement socialiste de 1914.

Aux élections municipales de 1912, la liste sortante est battue et l'équipe socialiste qui avait dirigé la municipalité de 1906 à 1908 se réinstalle à la mairie. Comme il l'avait annoncé lors de la discussion sur les statuts en 1910, le maire Jean Rieux procède à de nombreuses révocations et réintégrations : au moins 130 employés sont licenciés dans le premier mois qui suit les élections. Les rapports entre l'équipe socialiste et le personnel municipal ou du moins la fraction du personnel qui avait soutenu ouvertement la cause radicale, sont très tendus. En dénonçant les effectifs « pléthoriques », les emplois, promotions et indemnités « *accordées grâce aux intrigues politiques* », l'inertie ou la malveillance de certains employés qui font ouvertement de l'opposition politique, les élus laissent planer la menace de nouveaux licenciements.²² Mais d'un autre côté, la nouvelle municipalité encourage la syndicalisation : *"les employés municipaux ont un devoir à accomplir, celui d'adhérer à leur Syndicat: c'est au sein de l'organisation syndicale qu'ils pourront défendre leurs intérêts, qu'ils pourront devenir les collaborateurs du conseil municipal..."* déclare un conseiller en décembre 1912. Elle cherche à engager le dialogue avec toutes les catégories du personnel en dépit des clivages qui se traduisent dans certains services par la formation de véritables clans politiques rivaux. Dans la police et dans le service de l'octroi, deux amicales se disputent la représentation des employés. Par exemple l'Amicale des employés de l'octroi présente un cahier de revendications et propose un projet de statut et de règlement. Mais ce projet fait l'objet d'une *"protestation énergique"* d'autres employés qui créent une association concurrente. Le maire-adjoint chargé du service de l'octroi, avant d'engager les négociations, doit demander aux deux groupes concurrents de se mettre d'accord sur des revendications communes. De même, le rapporteur de la commission de la police déclare qu'il a dû négocier longuement pour rapprocher *"les deux groupes qui existent dans la police"* et pour trouver *"un terrain d'entente (...); nous avons été obligé de subordonner à ce rapprochement, l'examen des revendications présentées"*.

En apparence, la municipalité socialiste a appliqué exactement la même stratégie que l'équipe radicale précédente, c'est-à-dire une épuration immédiate touchant les éléments les

²² Bulletin Municipal, séances du conseil municipal du 31 décembre 1912 et du 4 juillet 1912.

plus politisés de la clientèle radicale suivie d'un copieux recrutement pour donner satisfaction aux militants les plus actifs puis la mise à l'étude et le vote d'un nouveau règlement, ce dernier destiné éventuellement, en cas de défaite aux élections suivantes, à "fixer" les amis politiques placés dans les services. Lorsque s'engage la première discussion budgétaire, en décembre 1912, le rapporteur de la commission des finances ne déclare-t-il pas en effet : *"Il est nécessaire de donner à ce personnel un statut qui lui assure un avancement régulier et méthodique, lui permette d'arriver selon ses capacités aux emplois supérieurs et lui donne la possibilité d'envisager pour la fin de sa carrière l'obtention d'un traitement maximum sans avoir besoin de fléchir le genou devant toutes les administrations quelconques qui peuvent se succéder au Capitole"* et il ajoute : *"il faudra établir un statut de fonctionnaire...et donner au personnel municipal une échelle de traitement fixe...Il faudra faire cela d'une façon sérieuse. Il ne faudra pas se contenter de faire une promesse..."*.²³ En réalité **la situation n'est déjà plus la même** : le règlement promulgué en 1910 a créé un précédent et l'état d'esprit du personnel a évolué. En dépit de la persistance voire même de l'exacerbation des pratiques clientélistes, les rapports de force entre les employés municipaux et les élus ont été modifiés au profit des premiers. Face aux revendications des employés et dans une conjoncture où la question du statut du personnel communal fait l'objet d'un débat public local et national, la municipalité est très consciente qu'il lui faut apporter des solutions durables aux problèmes des employés municipaux.

La nouvelle municipalité se met très vite au travail, elle désigne des commissions spéciales chargées d'élaborer en concertation avec le personnel un projet de statuts. Celui-ci est voté juste avant le déclenchement de la guerre. Il avait été précédé par la promulgation d'un règlement spécifique applicable à la police municipale. Des règlements concernant le service de l'octroi et le service incendie viendront en 1917 compléter ce dispositif. L'élaboration d'**échelles des traitements**, fruit d'un travail très lourd de mise en ordre des différentes catégories de métiers et de compétences, accompagne les statuts. En quelques années et malgré des conditions peu propices, le travail accompli est assez considérable. Il va s'avérer durable puisque pour l'essentiel les règlements promulgués ne seront pas fondamentalement remis en cause par la suite.

C'est quelques semaines seulement avant la déclaration de guerre, en juillet 1914, que sont exposées en séance publique du conseil municipal les propositions de règlements et d'échelle de traitement applicables à l'ensemble du personnel administratif et technique. Les

²³ Bulletin Municipal, séances du conseil municipal du 31 décembre 1912.

projets sont présentés au nom de la **Commission du personnel**, commission nouvellement créée. Il est intéressant de noter que les élus rapporteurs des projets sont tous deux fonctionnaires et syndicalistes : le rapporteur du projet de statut est commis aux Postes et Télégraphes et responsable syndical de la fédération des P et T, le rapporteur de l'échelle des traitements est commis d'administration dans les services de l'Etat.

Le rapporteur déclare en préambule que *"le projet a pris naissance dans le Syndicat des travailleurs municipaux. Il tient par conséquent largement compte des "desiderata" du personnel"*.²⁴ Elaboré par une commission extra municipale incluant des délégués du personnel, commission qui a travaillé *"pendant de longues séances"*, ses objectifs sont d'améliorer la qualité du personnel, de faire des économies et d' *"éliminer toutes nomination scandaleuse qui, dues aux seules recommandations politiques peut aboutir à encombrer les services municipaux d'employés incapables"*. D'où le recrutement au concours sauf pour *"les emplois purement manuels de cantonniers ou assimilés pour lesquels les aptitudes professionnelles des postulants seront cependant recherchées"* et un type d' avancement qui comporte deux modalités: l' *"avancement suivant l'échelle des traitements"* automatique, à l'ancienneté, et l' *"avancement de grade"* qui se fera par concours mais qui prendra en compte le mérite, l'ancienneté et la valeur professionnelle des candidats. L'instauration d'un Conseil de discipline a pour but de limiter l'arbitraire et de donner aux employés les possibilités de faire entendre leur point de vue. Enfin, la reconnaissance du **droit syndical** est située dans la perspective de la création d'un *"régime de collaboration avec le personnel communal"*. Le rapporteur fait référence à d'autres villes notamment à Lyon et à Versailles qui ont doté depuis plusieurs années leur personnel d'un statut et à Marseille dont s'est inspirée la commission.

En dépit du long travail effectué en commission et de l'homogénéité politique du conseil, tous les conseillers sont socialistes, la discussion en séance publique est longue et très animée : pas moins de vingt conseillers (sur 36) y prennent la parole. Toute la discussion s'est focalisée sur une seule question : les conditions de recrutement. Ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu d'autres points de désaccords. Mais ceux-ci se sont (probablement) exprimés lors des nombreuses réunions de la commission ou lors de séances "officieuses" du conseil municipal dont il n'existe pas de compte rendus. Par conséquent les désaccords qui se sont manifestés lors de la séance publique ne concernent que les points sur lesquels la commission n'a pu se mettre d'accord et certains autres points sur lesquels le compromis qui a été réalisé

²⁴ Bulletin Municipal, séances du conseil municipal du 22 juillet 1914. Même référence pour les citations qui suivent.

est resté suffisamment ambigu pour qu'une discussion s'enclenche à nouveau, souvent alimentée par des conseillers qui n'ont pas suivi les travaux de la commission.²⁵ La rédaction de l'article fixant les conditions pour occuper un emploi municipal comportait des ambiguïtés que n'avait apparemment pas remarquées la commission : par exemple, l'obligation d'avoir satisfait à la loi sur le recrutement militaire interdisait de fait le recrutement des jeunes de moins de vingt ans et des femmes !²⁶ Ce point a donné lieu à un long débat. Sur plusieurs questions, la décision doit être tranchée par des votes dont les résultats ont été très serrés : l'article 2 est approuvé par 14 voix contre 7, l'article 3 par 12 voix contre 11 ; une disposition concernant la limite d'âge est rejetée par 12 voix contre 11.

Le débat a été centré sur la question des conditions d'accès aux emplois; à travers cette question qui a révélé toute l'importance politique de cette ressource, ce sont des conceptions différentes de la gestion municipale qui se sont exprimées. La discussion a porté notamment sur deux points : les types d'emplois nécessitant un concours et l'âge-limite de recrutement.

L'article 3 prévoit que : "*le recrutement du personnel se fera par voie de concours pour les emplois énumérés dans le tableau ci-après. Pour les autres emplois seules des aptitudes professionnelles seront exigées*". Le tableau qui devait fixer la liste des emplois nécessitant un concours n'ayant pas été établi, faute probablement d'un consensus en commission, l'article suscite un long débat sur les emplois qui sont ouverts au concours. Le conseil décide finalement que le tableau des emplois à pourvoir par concours sera dressé par une "*commission d'application des statuts*".²⁷ Ce « compromis d'attente » renvoie à plus tard le débat entre les partisans du concours et ses adversaires.

Mais c'est la limite d'âge pour l'admission dans les services qui suscite la plus longue discussion. La limite d'âge, fixée à 32 ans par la commission est imposée, selon ses défenseurs, par la Caisse de retraite afin d'assurer une cotisation pendant au moins 25 années, la mise en retraite intervenant à 55 ans maximum. Plusieurs conseillers affirment que cette limite qualifiée de "*mesure antisocialiste*" va exclure le recrutement des "*victimes du syndicalisme et du socialisme et des victimes journalières de la lutte pour l'existence*". On cite en exemple le cas de l'embauche de cheminots révoqués par leur compagnie à la suite de

²⁵ Le rapporteur regrette en effet le "*manque d'assiduité des camarades qui n'ont pas assisté aux réunions de la commission ni aux séances officielles*".

²⁶ Le rapporteur indique que des mineurs pourront être embauchés mais comme auxiliaires, leur titularisation n'intervenant que lorsqu'ils auront satisfait à la loi sur le recrutement et que les femmes sont naturellement dispensées de satisfaire à cette clause.

²⁷ Le Maire, mécontent, déclare : "*il est profondément regrettable qu'on n'ait pas pu établir par avance le tableau des emplois donnés au concours.*"

grèves. Ces conseillers demandent la suppression de la limite d'âge et rappellent que cette disposition n'avait été votée que par 9 voix contre 8 lors d'une séance officieuse du conseil municipal. En réponse, le maire souligne fermement que *"la mairie n'est pas **un lieu d'assistance**", argument longuement développé par le rapporteur : "il ne s'agit pas de construire dans le cadre du personnel, la cité socialiste... si vous décréter le droit au travail , créer des ateliers municipaux!... vous voulez ouvrir toutes grandes les portes des services municipaux aux victimes des conflits économiques et politiques...(mais) ces victimes sont nombreuses, le deviendront de jour en jour d'avantage et vos services ne seront jamais assez élastiques pour vous permettent de les y incorporer...vous serez amenés à faire un choix entre ces victimes et c'est là que le favoritisme jouera...non pas au détriment de vos adversaires mais au détriment de vos amis, des victimes de ces luttes sociales que vous ne pourrez pas toutes caser à la mairie..."*.²⁸ Ni le maire ni le rapporteur ne réussissent cependant à convaincre la majorité des conseillers puisque la disposition concernant la limite d'âge est supprimée par 12 voix contre 11.

Cette discussion révèle la signification des clivages qui s'affirment au sein de l'équipe socialiste. En fait deux conceptions opposées de l'administration municipale s'affrontent. Pour les uns, dont le rapporteur et le Maire, l'objectif principal des statuts est d'une part d'améliorer les performances des services en recrutant un personnel plus qualifiés et plus expérimentés et d'autre part de répondre à une demande de stabilité, de transparence et d'équité exprimée par une partie du personnel. Pour les autres, les emplois municipaux doivent être considérés en priorité comme **une ressource politique** au service du mouvement ouvrier; ils doivent être réservés d'abord aux militants syndicaux et socialistes, aux « *camarades victimes de luttes sociales* ». A cet égard, l'analyse du rapporteur est on ne peut plus claire: *"Il y a deux courants ici, ceux qui veulent de l'ordre, de la logique, de la méthode là où auparavant il n'y avait que chaos et anarchie. Nous ne voulons plus de favoritisme quel qu'il soit, pas plus du favoritisme radical que du favoritisme socialiste. Nous voulons des garanties de recrutement, des garanties de moralité, des garanties de capacité...Camarades il ne faut pas vous épouvanter du concours. Vous paraissez craindre que nos militants soient inférieurs. Ce sont ceux-là qui travailleront le plus. Jusqu'à présent on n'a visé à introduire dans les services que des camarades ayant les conceptions qui sont les nôtres où qui peuvent s'être faites nôtres dans le but d'occuper un emploi. Les pires errements s'étaient produits sous les administrations*

²⁸ Bulletin Municipal, séances du conseil municipal du 22 juillet 1914.

*précédentes et ce sont ces errements que le syndicat et nous-mêmes voulons corriger. C'est notre devoir de donner au personnel le statut qu'il réclame..."*²⁹

Ajoutons que la discussion qui s'est engagée sur l'opportunité d'embaucher des mineurs et des femmes a révélé de solides préjugés chez certains élus socialistes partisans de réserver les emplois communaux aux seuls « *pères de famille* ». De semblables réticences se sont exprimées aussi sur la possession de la nationalité française : un conseiller ayant souligné que cette exigence excluait l'emploi de travailleurs étrangers, le rapporteur explique que cette clause est imposée par les règlements de la caisse de retraite, réservée aux citoyens français et ajoute que de ce fait, la citoyenneté sera requise par "*l'autorité supérieure*".³⁰ Il est clair qu'à travers cet enjeu, comme sur celui du recrutement féminin, s'exprime la volonté d'une partie du mouvement socialiste de fermer et de protéger le « marché » des emplois municipaux. Cette fraction a été cependant mise en minorité au sujet d'une proposition imposant une résidence de trois années pour postuler à un emploi comme dans le précédent règlement. La décision a été prise de supprimer cette condition après un débat semble-t-il très rude, certains conseillers étant résolument favorable à son maintien.

Le projet socialiste diffère sur plusieurs points du règlement voté en 1910 par la majorité radical-socialiste du conseil municipal.

- a) Au titre des conditions générales d'accès aux emplois municipaux, la limite d'âge et la résidence sur la commune de Toulouse ont été abolies comme on l'a vu.
- b) Le nouveau règlement apparaît quelque peu en retrait quant au mode de recrutement du personnel : alors que le règlement radical généralisait le concours, le règlement de 1914 limite celui-ci aux emplois qualifiés et de responsabilité (mais ces emplois ne sont pas listés).
- c) En revanche, le règlement socialiste supprime l'avancement au choix et institue l'avancement à l'anciennement comme unique mode d'avancement par classe dans un même grade. Pour l'avancement de grade, y compris l'accès aux emplois de sous-chefs de bureaux (à la différence du règlement radical) l'inscription au tableau d'avancement implique le passage d'un concours dont le résultat est combiné à l'ancienneté et à une note professionnelle pour déterminer une note globale.
- d) Le règlement supprime le *Conseil du Personnel*, remplacé par des commissions mixtes et amorce la mise en place d'un véritable dispositif de concertation entre élus et personnel. Il

²⁹ Bulletin Municipal, séances du conseil municipal du 22 juillet 1914.

³⁰ A quoi le conseiller contestataire répond : "*je ne sais pas si cela sera exigé mais dans tous les cas vous n'aviez pas besoin de prendre les devants*" et ajoute : "*Je suis internationaliste... que l'on soit français ou étranger, il faut manger tout de même...*"

reconnaît le syndicat des employés comme l'interlocuteur privilégié de l'administration municipale. L'existence et le rôle du syndicat, le terme est toujours employé au singulier, fait l'objet d'un chapitre spécifique du règlement sous l'intitulé "*Associations*" qui regroupe les 4 derniers articles et qui apportent des éléments entièrement nouveaux par rapport au précédent règlement. La liberté d'association placée sous le régime de la loi syndicale de 1884 est explicitement reconnue aux employés et ouvriers municipaux. Un autre article légitime le rôle des délégués du syndicat comme vecteur de l'expression des "*demandes collectives de ses adhérents*". Un troisième article prévoit la création de "*commissions mixtes*" de représentants du Conseil Municipal et de délégués élus du personnel pour étudier "*les demandes et les améliorations pouvant être apportées au service*." Enfin le dernier article stipule que le règlement "*ne pourra être révisé qu'en collaboration avec le Syndicat des travailleurs municipaux*". Le rôle dévolu au syndicat dans le projet socialiste est par conséquent tout à fait considérable.³¹ Le but de la mise en place d'un dispositif paritaire de concertation (voire même de cogestion) est de transformer en profondeur le rapport salarial interne à l'administration municipale. Le rapporteur développe sur ce point une argumentation très sophistiquée qui montre bien la diffusion au sein du parti socialiste d'une conception qu'on pourrait qualifier de « moderniste », de « participative » et (politiquement) de "réformiste" du rapport salarial et des relations d'autorité dans les entreprises: "*Sous la pression des faits et des idées modernes, le principe d'autorité tend à se modifier. Les grandes administrations publiques ont été amenées à faire une large place à l'organisation professionnelle. Elles acceptent l'institution de commissions mixtes chargées, non seulement de régler les questions de travail et de salaire mais encore de rechercher les innovations, les modifications, les perfectionnements pouvant être apportés aux divers services. C'est par l'institution de commissions analogues que le Conseil municipal appellera le personnel à collaborer avec lui. De cette collaboration, l'Administration et le conseil municipal peuvent retirer une meilleure gestion des services communaux. Le personnel, de son côté, ne pourra qu'acquérir, par ce moyen, une notion plus exacte de sa responsabilité: son esprit d'initiative en même temps que le sentiment de sa dignité et de son indépendance morale et seront accrus*"³²

d) De même, c'est dans le sens du renforcement du rôle du syndicat que vont les modifications apportées à la composition du Conseil de discipline. Présidé comme le précédent par le maire, il ne comprend plus que trois élus du conseil municipal et trois représentants du personnel

³¹ Il témoigne à l'évidence que la direction du syndicat n'est plus contrôlée par les radicaux!

³² Bulletin Municipal, séances du conseil municipal du 22 juillet 1914.

"désignés par le syndicat du personnel". Les deux représentants de la hiérarchie, le Secrétaire Général et le chef du service concerné, n'en font plus partie.³³

e) Autre point qui marque une différence significative avec le précédent règlement: la parité des congés annuels pour toutes les catégories de personnel, le personnel ouvrier se voit accorder 20 journées conformément à la revendication formulée par le syndicat des travailleurs municipaux en 1910.³⁴

e) Le règlement introduit une importante mesure sur le reclassement des employés en cas de suppressions d'emplois. Un article indique en effet que les suppressions d'emplois "*ne donneront lieu à aucun renvoi, le titulaire de l'emploi sera affecté avec traitement égal à un autre emploi*". En cas de suppression de l'ensemble d'un service il est prévu que "*la situation nouvelle du personnel sera examinée par une commission mixte de délégués du Conseil municipal et du Syndicat des Travailleurs Municipaux*". Il y a là, à l'évidence, une limitation très sérieuse posée au pouvoir du maire, d'autant plus que la « nécessité » de comprimer les effectifs est bien souvent le prétexte invoqué pour procéder à des licenciements "politiques".

3. Du règlement de 1926 au statut national de 1952

3.1 Le contexte de la première guerre et l'après guerre

Quelques jours après l'adoption du règlement et de l'échelle des traitements, la guerre est déclarée et pendant cinq ans les conditions dans lesquelles fonctionnent les services municipaux sont profondément changées. La mobilisation d'une partie du personnel, les nouvelles tâches de la municipalité en matière d'approvisionnement et une grave crise financière liée à la brusque diminution des ressources fiscales et à l'inflation galopante modifient sensiblement les enjeux de la gestion du personnel. Ceux-ci restent cependant inscrit en première ligne sur l'agenda municipal et l'action entreprise avant le début des hostilités se poursuit: ainsi le nouveau statut du personnel de l'octroi est-il voté en janvier 1917, celui du service incendie quelques mois plus tard.³⁵ La situation jugée très

³³ De fait le Conseil de discipline devient une sorte de commission paritaire où se retrouvent face à face (ou côte à côte) les élus socialistes et leurs camarades syndicalistes!

³⁴ Dès 1913, des négociations avaient porté dès 1913 les congés du personnel ouvrier à 15 jours.

³⁵ Bulletin Municipal, séances du conseil municipal du 21 janvier et du 5 juillet 1917.

insatisfaisante de la police municipale fait l'objet de débats périodiques et un projet de réorganisation du service et de statut est mis en chantier.³⁶

Cependant avec l'inflation galopante qui réduit le pouvoir d'achat des employés et la chute des ressources fiscales qui déséquilibrent le budget municipal, les problèmes de salaires et de dépenses de personnel deviennent des préoccupations dominantes. Les questions du statut et du règlement sont de moins en moins fréquemment posées lors des séances du conseil municipal alors que s'y déroulent de nombreuses discussions au sujet de la réduction des dépenses de personnel et des effectifs, de l'amélioration de la qualification et de la productivité des employés. Les propositions de modification du règlement sont souvent liées à ces questions. En 1918, par exemple un conseiller municipal insiste sur la nécessité d'organiser des concours pour recruter un personnel plus qualifié. Un autre propose que soit réintroduit le principe de l'avancement au choix pour mieux récompenser les employés méritants tandis que l'adjoint chargé du personnel affirme qu'« une réorganisation des services s'impose *"dans un esprit plus conforme aux besoins administratifs du moment"*, c'est-à-dire en particulier en vue de diminuer les effectifs.

En octobre 1919, quelques semaines avant les élections municipales s'ouvre une brève discussion sur les éventuelles conséquences de la loi du 26 octobre 1919 *"sur la stabilité du personnel communal"* qui impose aux communes de plus de 5000 habitants l'adoption d'un règlement et son approbation par l'autorité de tutelle. A cette occasion, le syndicat des employés municipaux réuni en assemblée générale a demandé une modification des articles 3 et 5 du règlement concernant le recrutement, la titularisation et l'avancement. Le syndicat exige notamment que les employés occupant un poste classé dans la catégorie au-dessus de celle à laquelle ils appartiennent soient promus dans cette catégorie sans concours s'ils ont 5 ans d'ancienneté et que tous les employés *"temporaires"* ayant 1 an d'ancienneté soient titularisés. Ces exigences sont acceptées lors d'une séance officielle du conseil mais le conseiller municipal rapporteur du règlement de 1914, tient à exprimer publiquement son opposition : il s'agit selon lui d'une porte *"ré-ouverte au favoritisme et un coup de pioche donné à notre œuvre"*.

Quelques semaines plus tard, aux élections municipales des 30 novembre et 7 décembre 1919, l'équipe socialiste sortante est largement battue et remplacée par une coalition d'Union Nationale dirigée par un sénateur radical modéré. Cette nouvelle administration est

³⁶ Bulletin Municipal, séances du conseil municipal du 11 octobre 1917

confrontée aux graves problèmes financiers de l'après guerre. Conformément à son idéologie conservatrice, l'équipe municipale recherche une solution à cette crise dans une diminution des dépenses, et en particulier des dépenses de personnel, et dans une politique de privatisation. Dans ces conditions, le problème des statuts passe au second plan, la municipalité maintient le règlement de 1914 et applique la législation nationale et c'est dans ce cadre qu'elle met en place une commission paritaire en 1922.

3.2 Le règlement de 1926

Les élections municipales de 1925 ramènent à la mairie une équipe socialiste homogène qui restera en place jusqu'à la dissolution du conseil municipal prononcée par le gouvernement de Vichy en 1940. Le maire nomme un nouveau Secrétaire Général et réorganise les services. Il procède également à un certain nombre de révocations et de mutations mais ce mouvement de personnel est d'une bien moindre ampleur que ceux qui avaient suivi les changements politiques précédents. Déjà, en 1919, l'équipe conservatrice s'était montrée très modérée. Peu après son installation, le conseil municipal désigne ses délégués au conseil de discipline en se référant à l'article 14 du règlement voté en 1914 (ce qui confirme que celui-ci a été maintenu en vigueur pendant le mandat précédent). Un nouveau règlement est néanmoins mis à l'étude. Il est soumis à l'approbation du conseil municipal le 25 juin 1926. Selon le rapporteur, ce règlement a été établi *"avec le concours effectif des délégués du personnel et de l'administration réunis en commission paritaire"* puis a été examiné par le conseil municipal en séance officieuse. Il ne donne lieu en séance publique à aucun débat et de fait, faute d'informations, il est impossible d'apprécier et d'analyser la teneur des discussions qui ont accompagnés son élaboration. A cet égard, seule une comparaison avec le règlement précédent peut donner quelques indications.

Le règlement promulgué en 1926 reprend en les modifiant parfois de nombreuses dispositions inscrites dans le règlement précédent. Il n'est guère plus précis que celui-ci sur les modalités du recrutement. La généralité du concours et/ou de l'examen professionnel et leur champ d'application respectif n'est affirmée nulle part d'une façon explicite. Il est simplement indiqué que *"les candidats aux emplois qui n'exigent ni aptitudes ni connaissances spéciales"* (une liste non exhaustive est indiquée à titre d'exemple) sont *"dispensés d'examen professionnel"* et le règlement fixe par ailleurs la composition du jury et les modalités d'organisation des concours de recrutement. En ce qui concerne l'avancement et la promotion, le règlement **accroît l'importance de l'ancienneté** en réservant un tiers des emplois

d'encadrement vacants à des employés promus par ancienneté. Comme le règlement précédent il fait de l'ancienneté l'unique modalité d'avancement dans le grade (désigné désormais comme "avancement d'échelon"). Il maintient dans les éléments d'évaluation des candidats lors des concours une "note d'ancienneté" (1 point par an) mais il renforce son importance puisque il supprime la prise en compte de la note professionnelle ou d'aptitude (cependant, nul n'est admis à concourir si sa note professionnelle est inférieure à 10). La "note d'ancienneté" affectée d'un coefficient fixe s'ajoute aux notes obtenues aux épreuves du concours qui sont affectées de coefficients variables. De fait, en modulant ces coefficients il est possible en fonction des postes disponibles d'accroître ou de diminuer l'importance de l'ancienneté.

Le règlement apporte aussi quelques modifications significatives aux dispositions concernant la discipline. Il établit la parité de représentation (4 élus et 4 délégués du personnel) dans le conseil de discipline. En outre, il remplace la disposition claire qui instaurait l'élection des délégués au scrutin de liste par collèges par une formulation pour le moins ambiguë qui stipule que les représentants du personnel sont "*désignés par le Syndicat du Personnel et élus au début de chaque année*". Ces deux modifications montrent **l'influence acquise par le Syndicat général des travailleurs municipaux**, qui a pris le nom de *Syndicat du Personnel des Services Publics de la ville de Toulouse* et dont on a vu l'intervention balbutiante en 1910.

Même s'il est vrai que le règlement voté en 1914 constituait une avancée très importante dans ce domaine, la principale innovation apportée par le règlement de 1926 concerne **la reconnaissance du rôle du syndicat du personnel** et l'institutionnalisation d'un véritable **paritarisme** ou même d'une certaine **forme de cogestion de la politique du personnel**. Le règlement fixe d'emblée dans l'article 2 la composition et le rôle déterminant de **la commission paritaire**, mise en place dans le cadre de la loi de 1919 par une délibération datée du 3 novembre 1922. Il entérine les modifications de la composition de la commission introduites après les élections en établissant une représentation véritablement paritaire des élus (7 représentants) et du personnel : un représentant de la police municipale et 6 délégués dont il est dit peu qu'ils sont "*élus au commencement de chaque année par l'organisation confédérée des employés et ouvriers municipaux*". L'ambiguïté de la formulation, différente de celle utilisée pour le conseil de discipline est là aussi très calculée, il s'agit bien, sans paraître exclure tout à fait le pluralisme, de réserver le monopole de la représentation à la seule organisation syndicale reconnue. L'article 35 stipule d'ailleurs très explicitement que l'

"Administration ne reconnaîtra qu'un seul syndicat adhérent à la Bourse du travail". Celui-ci n'est cependant nommé qu'une seule fois sous le nom d' *"organisation confédérée des Services publics"* (affiliée à la CGT). Plusieurs dispositions nouvelles offrent des facilités aux responsables syndicaux pour exercer leur activité notamment des congés *"avec solde pour délégations aux Congrès"* et des congés de longue durée sans traitement mais avec maintien des avantages et des droits.

La commission paritaire se voit reconnaître le droit d'étudier et de faire des propositions sur toute *"interprétation du règlement"* et d'une façon générale sur *"toutes les questions concernant le personnel"*. Elle donne également un avis sur *"l'état du personnel établi chaque année par l'Administration (qui) fixe par catégorie les emplois nécessaires à chaque service"*. En outre, la commission paritaire est représentée (par 7 de ses membres) dans les jurys des concours organisés pour le recrutement du personnel et elle est consultée pour l'établissement des tableaux d'avancement. C'est dire l'importance de son rôle dont l'étendue est réaffirmée dans le dernier article qui indique que le règlement *ne pourra être révisé qu'en collaboration avec le Syndicat du personnel reconnu par l'administration par l'organe de la Commission Paritaire "*.

Le règlement de 1926 comporte aussi plusieurs dispositions nouvelles concernant les droits et devoirs du personnel qui montrent une évolution significative. Au titre des devoirs, un article interdit d'*"emporter hors de la mairie aucun dossier, registre ou pièce quelconque sans autorisation spéciale du Secrétaire Général"* et introduit un véritable droit de réserve en indiquant *"que les employés ou agents communaux sont tenus de garder le secret sur tout ce qu'ils apprennent se rapportant au Service sous peine de révocation"*. Il est clair que ces dispositions visent très concrètement à limiter l'exploitation politique et médiatique - fréquente à l'époque - de certaines pratiques municipales pas toujours très vertueuses. Au titre des devoirs également, le règlement impose aux employés en contact avec le *"public"* un comportement *"correct et courtois"* et l'obligation de tout mettre en œuvre pour *"faciliter et activer les démarche au public...réduire au strict minimum la perte de temps, les déplacements du public"*.

Au chapitre des droits, un article reconnaît, ce qui ne semble pas encore aller de soi en 1926, la liberté d'opinion: *"en aucun cas les fonctionnaires employés, ouvriers communaux ne pourront être inquiétés pour leurs opinion politiques religieuses ou autres"*. On notera que l'article qui accorde aux employés la liberté d'association *"sous le régime de la loi de 1901, en vue de l'étude et de la défense de leurs intérêts professionnels"* article repris du règlement de

1914 apparaît quelque peu contradictoire avec le monopole accordé, dans le même article, à une organisation syndicale. Mais il est vrai que ce qui est visé par la notion d'association 1901 est sans doute les associations corporatives et professionnelles comme celles des ingénieurs ou secrétaires de mairie. Le même article reprend sous une autre forme une mesure figurant dans le règlement de 1914 sur l'obligation en cas de "*suppression partielle ou totale d'un service...*" de reclasser les employés licenciés ou de leur offrir "*des compensations équivalentes*". Enfin, *last but not least*, la journée de 8 heures, grande conquête ouvrière est inscrite noir sur blanc dans le règlement.

Le règlement de 1926 restera en vigueur jusqu'en 1940. Un certain nombre de modifications y sont néanmoins apportées qui expriment bien une double évolution : l'importance accrue de la réglementation étatique, toutes les modifications sont imposées par l'application de lois nouvelles, et l'accroissement des normes dans le domaine de la politique sociale. En application de la loi du 12 mars 1930 qui instaure des conseils de discipline au niveau régional, les articles concernant le conseil et les mesures de discipline sont supprimés. La même année, cinq articles sont introduits dans le règlement en application de la nouvelle législation sur les assurances sociales. En 1939, deux autres articles concernant les retraites ont été ajoutés. Il est intéressant de noter qu'une modification discutée et votée par le conseil municipal n'a finalement pas été insérée dans le règlement. Il s'agit d'une mesure - d'origine locale - votée en 1927 imposant aux candidats à un poste de sous-chef ou chef de bureau l'obtention du "*diplôme d'études administratives pratiques*" délivré dans le cadre d'une formation organisée par la mairie pour améliorer la qualification du personnel. Cette clause ne figure cependant pas dans les règlements publiés en 1931 et en 1939 et il n'est pas improbable qu'elle ait été abandonnée sous la pression du personnel.

Ajoutons enfin que **l'intervention réglementaire de plus en plus massive et autoritaire du pouvoir central** dans le domaine de la gestion du personnel communal dans les années trente **ne rencontre pas d'opposition notable parmi les élus**. Ceux-ci semblent se conduire plus comme les portes paroles du syndicat des employés que comme les défenseurs de l'autonomie communale. Ainsi en 1939, le rapporteur du budget déclare-t-il : "*il serait grandement souhaitable qu'un statut national du Personnel de toutes les collectivités fut institué adoptant des règles uniformes en ce qui concerne le recrutement, le traitement, l'avancement et la discipline*". Il appartiendra au régime de Vichy de combler à sa manière ce

vœu quelques années plus tard, par la loi du 9 septembre 1943, puis à la Quatrième République qui accouchera, péniblement, du statut de 1952.

3.3 Le règlement de 1949, transition vers la « nationalisation » du statut

Malgré une déclaration d'allégeance au Maréchal Pétain, le conseil municipal est révoqué en 1940 et remplacée par une délégation spéciale puis par un conseil municipal nommé par le gouvernement de Vichy. Celui-ci est en fait chargé d'appliquer une politique dictée par la Préfecture et le Ministère de l'intérieur. Les mesures de répression et de discrimination raciale, syndicale et politique, la mobilisation d'une partie du personnel, l'étatisation de la police, la suppression de l'octroi modifient considérablement l'organisation et le fonctionnement de l'administration municipale. L'application du statut national promulgué en 1943, évoquée au conseil municipal est suspendue quelques mois plus tard par le Comité Départemental de la Résistance qui installe une commission municipale chargée de gérer les affaires courantes jusqu'aux élections municipales d'avril 1945. Une commission d'épuration est mise en place pour examiner le cas de divers employés accusés de collaboration. Les chefs de services nommés pendant la période de Vichy sont mis provisoirement en disponibilité. Il y aura quelques révocations qui seront pour la plupart remises en cause après de longues procédures de contentieux au bout desquelles la Ville devra verser des dédommagements.

La nouvelle municipalité issue des élections de 1945 représente les mouvements et partis de la Résistance; confrontée à une situation financière très difficile, elle accorde la priorité à une réduction des effectifs du personnel. Jusqu'en 1949, il est en effet très peu question du règlement et des statuts. Il est vrai qu'on est alors dans l'attente d'une solution législative globale et du vote d'un statut national sur le modèle de celui que les fonctionnaires reçoivent en 1946. Le maire, député socialiste, participe directement aux débats parlementaires. Aucune des composantes politiques du conseil municipal ne conteste la légitimité voire même la nécessité d'un tel statut national pour le personnel des collectivités territoriales. De même, aucun élu ne proteste contre l'élaboration d'un tableau de consistance des effectifs par une commission **nommée par le préfet**. Il est vrai que cette commission inclut des représentants de tous les partis.

Les services municipaux sont soumis aux pressions politiques multiples qui découlent du pluralisme conflictuel régnant dans le conseil municipal et au sein de l'équipe dirigeante. Un conseiller municipal communiste déclare en octobre 1946 qu'"*un sérieux mécontentement*

se manifeste parmi le personnel. Des nominations mal étudiées sont apparues, des créations, des suppressions de postes, des avancements sont contestés...il y a un commencement d'anarchie et un mécontentement à tous les échelons." Il propose la création d'une commission chargée d'assurer la coordination de l'ensemble de la gestion du personnel. Le maire qui refuse tout net cette solution réplique que la coordination est "*suffisamment bien assurée par le maire et le secrétaire général*" et rappelle que les revendications concernant les emplois peuvent être exprimées et traitées en commission paritaire. Les conflits à propos des problèmes du personnel deviennent plus aigus encore lorsque les communistes sont écartés de la direction de la municipalité en 1947 et après la scission syndicale de 1948 suivie de la création d'un syndicat Force Ouvrière très largement dominant dans les services municipaux.

La municipalité est amenée à se pencher sur le problème du règlement à la suite de la promulgation d'un arrêté interministériel organisant **le reclassement des agents communaux** dans une grille similaire à celle de la fonction publique. Le reclassement suppose en effet que des règles nouvelles soient introduites dans les statuts pour préciser les conditions de recrutement et d'accès à certaines fonctions. La municipalité met alors à l'étude un nouveau règlement qui est soumis à la commission paritaire avant d'être mis en délibération lors de deux séances du conseil municipal en 1949. Ce règlement très complet puisqu'il comporte 93 articles regroupés sous 14 titres s'inspire des projets de statuts qui sont alors en discussion au parlement. La première partie qui concerne essentiellement le mode de recrutement et de promotion est examinée en même temps que les propositions sur le reclassement du personnel. Cet examen est l'occasion d'un débat assez long en février 1949. La discussion porte essentiellement sur les problèmes de reclassement de telle ou tel catégorie. Un autre débat concernant la seconde partie a lieu en mai de la même année. Le règlement est voté article par article, la plupart des articles sont adoptés à l'unanimité mais certains sont l'objet de propositions d'amendement, tous déposées par le groupe communiste, sur lesquelles le conseil est amené à se prononcer (2 sont acceptés sur 8).

Le règlement de 1949 est très différent de celui de 1926. Il affirme beaucoup plus clairement le concours ou l'examen d'aptitude comme les modes d'admission normales dans les emplois municipaux. Des exceptions sont cependant prévues pour les 8 postes de direction les plus importants et, comme en 1926, un article stipule que sont dispensés d'examen professionnel les candidats à des emplois qui n'exigent ni aptitudes, ni connaissances spéciales et dont une liste non limitative est donnée. Celle-ci, quelque peu différente de celles

du précédent règlement comprend les égoutiers, éboueurs, fossoyeurs et femmes de service, emplois qui représentent en fait une partie importante du personnel des services techniques. Le règlement modifie sensiblement la composition des jurys des concours exclusivement composés de professionnels et placés sous la présidence du secrétaire général. Ce n'est qu'à la suite d'une demande émise en commission paritaire qu'un représentant du personnel a été ajouté à la composition des jurys.

Mais l'innovation principale, introduite du reste en réponse aux exigences de la réglementation nationale pour assurer le reclassement des agents concerne **l'obligation de posséder certains diplômes** pour l'accès aux emplois qualifiés et d'encadrement et au niveau de rémunération correspondant. Ainsi par exemple, la première partie du baccalauréat est-elle exigée pour être admis à concourir à un emploi de commis, la seconde partie pour celui de rédacteur, la licence pour celui de chefs de bureaux; le titre d'ingénieur délivré par une liste d'écoles (qui est énumérée) est requis pour l'accès aux emplois d'ingénieur principal et d'ingénieur subdivisionnaire. Il s'agit là d'une **rupture avec la tradition antérieure**. Non seulement parce que les règlements précédents ne faisaient aucune référence à des diplômes mais parce que d'une certaine façon, certes de plus en plus limitée du fait de la généralisation de l'avancement à l'ancienneté, ils maintenaient un lien entre les rémunérations ou les promotions et le contenu du travail effectué. Par exemple, les règles de reclassement introduisent une distinction entre chefs de bureaux titulaires d'une licence et chefs de bureau non licenciés, ces derniers ayant un indice de fin de carrière de 10% inférieur au premier. Il est par ailleurs évident que ces nouvelles conditions de diplômes constituaient pour certains employés une restriction à leur possibilité de promotion. Ce n'est donc pas par hasard si cette question a suscité une longue discussion en commission paritaire puis au conseil municipal. Il s'agissait de décider si la possession de la licence devait être ou non une condition nécessaire à l'accès au poste de chef (ou de sous chef) de bureau. Un compromis a été trouvé : la possession d'une licence a été maintenue pour l'accès au poste mais pour une période de transition de 10 ans, un poste sur trois a été réservé à la promotion des rédacteurs non licenciés. D'une façon générale, le règlement réserve pour tous les autres postes administratifs et techniques, 1/6 des emplois vacants à des promotions hors concours pour des employés ne disposant pas des diplômes exigés par le règlement.

Tout un chapitre du règlement est consacré aux "positions" des agents, le détachement ou la mise en disponibilité. Un autre chapitre réglemente les conditions de l'avancement de classe et l'avancement de grade. L'avancement de classe se fait à l'ancienneté tous les trois ans

ou au choix (gain de 1 année), au demi-choix (6 mois) en fonction des notes et appréciation (écrite) de la valeur professionnelle des employés. Ce type d'avancement, qui ne figurait pas dans les règlements de 1914 et 1926, ne peut représenter plus du tiers de l'effectif de la catégorie. Le règlement énumère minutieusement les 11 critères d'appréciation qui entrent dans le calcul de la note professionnelle et prévoit même le barème qui doit être adopté pour chacun de ces onze critères (de très mal qui correspond à 0, 1 ou 2, à parfait qui correspond à 20!). L'avancement de grade est donné uniquement **au choix** (en fait il s'agit plutôt d'un avancement au mérite). Un tableau d'avancement est élaboré chaque année par une commission d'avancement composée de 6 membres désignées par et au sein de la commission paritaire.

Un chapitre est consacré aux congés annuels, aux congés maladie et congés maternité. Ces dispositions sont analogues à celles qui régissent les fonctionnaires de l'Etat. Un long chapitre énumère les droits et devoirs des employés dans l'exercice de leur fonction. Un article reprend mot pour mot un article du règlement de 1926 sur les relations avec le public. Au titre des dispositions diverses un article mentionne que le "*personnel journalier*" relève dans ses conditions de travail et de licenciement du **droit commun**. Cet article qui règle en quelques mots le sort d'une catégorie assez nombreuse d'employés en particulier les femmes de ménages des écoles et dont les emplois sont inscrits dans le tableau de consistance des effectifs a fait l'objet d'un amendement du groupe PCF. Cet amendement qui ouvrait des possibilités de titularisation est repoussé après une vive discussion entre le maire et les élus communistes.

Les derniers chapitres du règlement concernent la discipline (une échelle de sanction est prévue), les syndicats et la commission paritaire qui conserve la même composition. Le règlement prévoit que l'élection des représentants du personnel a lieu au scrutin majoritaire par catégories. Une proposition du groupe PC instaurant la représentation proportionnelle pour les représentants du personnel et du conseil municipal a été repoussée. D'une façon générale, sur la question des prérogatives accordées au(x) syndicat(s), il est important de souligner que le règlement de 1949 est **très nettement en retrait** sur celui de 1926. Mais cela ne préjuge évidemment pas des pratiques réelles, du rôle réellement joué par les organisations syndicales et particulièrement par le syndicat dominant.

Moins de trois ans après l'adoption de ce règlement, la loi du 28 avril 1952 donne un statut uniforme au personnel communal. En fait, pour toutes les dispositions qui s'appliquent

aux communes urbaines, ce statut national est très peu différent de celui voté par le conseil municipal en 1949. Ce qui n'est pas surprenant puisque le règlement municipal a été lui même inspiré très étroitement des projets de loi discutés au parlement. L'application de la loi de 1952 n'a fait l'objet d'aucun débat dans les séances publiques du conseil municipal ; en fait, elle n'a impliqué qu'un ajustement léger du règlement adopté en 1949.

La loi de 1952 ne met pas un terme aux débats sur tous les aspects de la politique du personnel qu'elle réglemente. A l'évidence, elle ne met pas fin aux pratiques de clientélisme et de favoritisme politique dans le **recrutement** du personnel. A plusieurs reprises, celles-ci sont dénoncées par l'opposition locale, en particulier avant et après les changements de maire qui ont lieu en 1958 et 1971.³⁷ Il est vrai que le statut de 1952 et les modifications que lui ont été apportées par la suite, notamment par la loi du 13 juillet 1972, n'impliquent que des restrictions assez peu contraignantes au pouvoir du maire en matière de recrutement, surtout pour une masse d'emplois peu ou pas qualifiés et dans une certaine mesure en matière de promotion pour lesquelles la **Commission paritaire**, contrôlée par le maire et le syndicat hégémonique, joue un rôle capital. En outre, les créations d'emplois non statutaires (auxiliaires, temporaires, spéciaux) toujours plus nombreux entre 1960 et 1980, ouvrent un large champ d'action à des pratiques « dérogatoires » de recrutement. En revanche, en matière de **licenciement**, la loi de 1952 offre au personnel une protection solide contre l'arbitraire politique et exclut les licenciements abusifs et les épurations politiques comme celles pratiquées au début du siècle. Comme on l'a vu, dès la première guerre, les règlements locaux, les sanctions des tribunaux administratifs et l'existence d'un régime de retraite avaient conduit les élus à limiter fortement ces pratiques. La disparition de la menace de révocation est un changement capital puisqu'elle modifie par contrecoup beaucoup d'autres aspects des conditions d'exercice et de déroulement des carrières individuelles lesquelles se déroulent désormais dans l'univers bureaucraté et protecteur des règles statutaires.³⁸

³⁷ Voir mon rapport de recherche sur la gestion des effectifs.

³⁸ Dont le syndicat hégémonique (Force Ouvrière) devient le gardien pointilleux et intéressé. Un autre « gardien » des règles est le tribunal administratif.

Deuxième approche

Eléments de comparaison des règlements

1. Les caractéristiques générales des règlements

En 1897, le document voté et promulgué sous la forme d'un **arrêté municipal** est intitulé "*Règlement concernant l'admission, le traitement et l'avancement des employés des bureaux de la mairie de Toulouse*". En 1910 le "*Règlement du personnel de la mairie*" fait référence à l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 et à la délibération du conseil municipal du 16 décembre 1897 qui approuve le projet et a la forme d'un arrêté municipal. On remarque que le document élaboré par le *Syndicat des employés communaux* en 1908-09 qui revendique l'alignement sur le statut des fonctionnaires de l'Etat, porte significativement, le titre de "***Statut des fonctionnaires municipaux***" bien que ni la notion de statut, ni celle de fonctionnaire ne puissent s'appliquer strictement à la situation juridique du personnel des communes. En 1914, 1926 et 1949 les documents s'intitulent "*Règlement du personnel municipal de la Ville de Toulouse*". Les règlements sont généralement édités et diffusés sous la forme d'un fascicule imprimé. Les services de la Police, de l'Octroi et des Sapeurs Pompiers, font l'objet de règlements particuliers

1.1 La croissance de la réglementation écrite

Les règlements deviennent de plus en plus volumineux comme le montre le tableau 1 : celui de 1897 ne comprend que 12 articles, celui de 1914 en comporte 31 et celui de 1949 en contient 93. Cette inflation résulte d'une définition plus précise de certaines dispositions, notamment sur les modalités de recrutement et d'avancement et de l'intégration de mesures nouvelles concernant les conditions de travail, les droits sociaux et syndicaux.

Tableau 1 : Evolution du nombre de titres et d'articles dans les règlements

	1897 (a)	1910 (b)	1914	1926	1949
Titres	5	6	8	13	15
Articles	12	36	31	39	93

a) Le règlement ne concerne que les emplois de bureau et il intègre une échelle de traitement

b) Les modalités des concours et la composition du jury ne sont pas détaillés

Le règlement de 1897 porte essentiellement sur le recrutement, l'avancement et les rémunérations (tableau 2). Celles-ci, par la suite, font l'objet de document à part, les échelles de traitements. Le règlement voté en 1910 intègre de nouvelles mesures qui concernant la discipline, les congés et les retraites ; celui de 1914 ajoute d'importantes dispositions sur les droits syndicaux et d'association.

Tableau 2 : Intitulé et contenu des rubriques des règlements

	<i>Intitulés des rubriques</i>
1897	Admission / Traitements / Avancement / Dispositions transitoires
1910	Classification / Conseil du personnel / Recrutement / Avancement / Discipline / Congés et Retraites / divers (4 articles)
1914	Recrutement / Avancement / Règles de Disciplines / Congés et Absences / Retraites / Interdictions / Associations / Gratifications et Secours
1926	Recrutement / Avancement / Règles de Disciplines / Congés et maladies / Retraites / Interdictions / Associations / Gratifications et Secours / Journée de travail et heures supplémentaires / Travail / Rapports avec le public / Délégués syndicaux / Garanties du personnel
1949	Organisation / Recrutement / Concours / Positions / Avancement / Congés / Sécurité sociale / Cessation de fonction / Retraite / Travail (déontologie) / Dispositions diverses / Garanties disciplinaires / Commission paritaire / Droit syndical, Associations

En 1926, le règlement précise ces droits et consacre plusieurs rubriques nouvelles aux conditions de travail et aux devoirs vis-à-vis des usagers des services, esquissant une sorte de déontologie du service public municipal (interdictions d'activités commerciales, rapports avec le public, secret professionnel). Le règlement de 1949 apporte de nombreux compléments sur

ces différents droits et devoirs et précise avec une certaine minutie, les conditions de recrutement (30 articles !) et d'avancement en réduisant les ambiguïtés, voulues ou non, du règlement précédent.

La croissance de la réglementation écrite serait plus spectaculaire encore si on tenait compte des documents connexes qui régissent d'autres aspects de la gestion du personnel comme les *Echelles de traitement* et les *Tableaux des cadres*. Les premiers définissent les rémunérations afférentes aux différentes catégories d'emplois classés selon leur niveau de qualification et leur position hiérarchique. Ils fixent pour chaque catégorie la progression du traitement en fonction de l'ancienneté et de l'appartenance à tel ou tel grade. Le tableau des cadres détermine les emplois estimés nécessaires dans chaque service.

1.2 Les partenaires de la réglementation

Les règlements, comme les échelles de traitement et les tableaux des cadres sont le produit d'un processus de négociation presque permanent, organisé au sein de la commission paritaire ou de commissions ad hoc, entre les élus, les cadres et les représentants syndicaux. La période 1910-1930 est une phase décisive dans la mise en place de ce dispositif. La progression de la coproduction paritaire de la réglementation se lit très bien dans le texte même des documents écrits où le rôle des représentants syndicaux est mentionné dès 1914.

Tableau 3 : **Occurrence des différentes entités mentionnées dans les règlements**

	1897	1910	1914	1926	1949
Le maire	6	22	4	9	33
L'Administration (*)	0	3	9	13	10
Le conseil municipal	2	6	7	3	3
Le secrétaire général	1	8	0	3	5
La Ville	0	0	0	0	10
Le(s) Syndicat(s)	0	0	3	9	2
La Commission paritaire	0	0	0	6	5

(*) Désigne le maire et les maires adjoints c'est-à-dire l' « exécutif municipal » ou le « gouvernement municipal ».

En 1897 et 1910, le rôle et pouvoir du maire et en 1910 du secrétaire général sont fortement affirmés (tableau 3). Le règlement de 1897 se termine en rappelant l'article 88 du code municipal sur les pouvoirs du maire dans la gestion du personnel. En 1910, le règlement

comporte 22 fois la référence au maire. En 1914, le maire n'est mentionné que 4 fois, une fois de moins que le conseil municipal et la notion d' "Administration" apparaît à 9 reprises pour désigner tantôt l'ensemble de l'organisation municipale tantôt l'institution municipale ou le "pouvoir municipal" comme "puissance publique". En 1926, le terme d'Administration qui désigne plus concrètement l'instance dirigeante du pouvoir municipal (maire, adjoints et secrétaire général) apparaît 13 fois. La mention du maire redevient plus fréquente (9 occurrences). L'autre élément significatif du règlement de 1926 est la fréquence des références au syndicat (Le syndicat) qui est mentionné 9 fois (3 en 1914) et à la commission paritaire (6 fois). On note l'apparition en 1949 d'un nouveau terme, « la Ville » pour désigner le pouvoir municipal comme expression d'une collectivité territoriale. Le conseil municipal apparaît dans tous les règlements mais avec une occurrence relativement faible.

L'importance prise par les organismes collectifs dans la gestion du personnel est bien mise en évidence dans le tableau 4. A ces instances de concertation, de négociation et de décision, s'ajoutent les autres dispositifs associés aux négociations pour l'élaboration des échelles de traitement et tableaux des cadres. La gestion du personnel, qui était auparavant l'affaire du maire et s'exprimait au travers de processus d'interaction personnalisés, en face à face, est de plus en plus "normalisée" et encadrée par des règles formelles et impersonnelles et régulée par des instances collectives dont la composition, le fonctionnement et l'étendue des compétences sont définis avec de plus en plus de précisions.

Tableau 4 : Les organismes de concertation mentionnés dans les règlements

	<i>Organismes de concertation</i>
1897	Commission pour les concours
1910	Jury de concours / conseil du personnel / commission d'avancement / conseil de discipline
1914	Jury de concours / commissions mixtes (élus et personnel) / commission d'avancement / conseil de discipline / commission de reclassement (en cas de suppression d'emploi)
1926	Jury de concours / commission paritaire (élus et personnel) / conseil de discipline / commission médicale
1949	Jury de concours / commission paritaire (élus et personnel) / commission d'avancement / conseil de discipline / commission médicale

2. Le contenu des règlements

Il est assez difficile de comparer d'une façon systématique les règlements votés depuis 1897. Leur présentation est hétérogène et bien souvent la formulation de certains articles reste floue et ambiguë.

2.1 Les conditions générales d'accès aux emplois municipaux

La nationalité française est la première condition requise pour occuper un emploi municipal dans tous les règlements. Les débats ont été peu fréquents sur cette question. La question du recrutement des étrangers a été posée en séance publique une seule fois par un conseiller municipal lors de la discussion du règlement de 1914. La nationalité française est alors justifiée par le seul fait qu'elle serait une condition nécessaire pour cotiser aux caisses de retraite et qu'elle sera exigée par l'administration supérieure.

La moralité. La jouissance des droits civils et politiques est une condition requise depuis 1893. Elle n'est pas indiquée en 1914. Dans ce règlement et les règlements ultérieurs sont exigés un certificat de bonne vie et mœurs et un extrait de casier judiciaire. Dans le règlement de 1910 il est précisé que celui-ci doit être "sans inscription". Ces différents points n'ont pas suscité de débats du moins en séances officielles du conseil municipal.

Les obligations militaires. L'obligation d'avoir « *satisfait à la loi sur le recrutement* » figure dans tous les règlements votés. Cette mesure a fait l'objet d'une longue discussion en 1914 car elle semblait exclure l'embauche de jeunes et de femmes. A la suite de ce débat, il a été décidé que cette condition ne concernerait que la titularisation et non l'embauche, la titularisation des femmes comme celle des hommes n'intervenant qu'à partir de 21 ans.

Les aptitudes physiques. Un certificat médical prouvant les aptitudes physiques des candidats est exigé depuis 1910. En 1914, le candidat doit démontrer qu'il n'est pas atteint de "*maladies chroniques ou contagieuses*". Le certificat d'aptitude doit être délivré par le "*médecin de l'Administration*" puis par une "*commission médicale désignée par l'Administration*" en 1926 et 1949. En 1949, est exigé des candidats reçus au concours un certificat les déclarant "*indemnes de toute affection tuberculeuse*". Ces conditions de recrutement, exigées pour tous les emplois dans les administrations publiques n'ont pas donné lieu à contestation.

La domiciliation dans la commune. Cette clause exprime un enjeu important pour le mouvement ouvrier jusqu'à la fin du XIXe. Une des principales revendications syndicales adressées à la mairie est la protection du marché local du travail, notamment en obligeant les entreprises adjudicatrices ou concessionnaires à embaucher en priorité des toulousains. Il n'est donc pas surprenant que l'obligation de résider à Toulouse **depuis au moins 3 ans** pour obtenir un emploi municipal figure le règlement de 1910. En 1914, elle a été abandonnée sans avoir suscité un débat parmi les élus socialistes.

Tableaux 5 : **Conditions générales du recrutement**

	1897	1910	1914	1926	1949
Nationalité française	x	x	x	x	x
Droits civils et politiques	x	x		x	x
Obligations militaires		x	x (a)	x	x
Résidence dans la commune		x (b)			
Aptitudes physiques		x	x	x	x
Certificat de moralité			x	x	x
Casier judiciaire		x	x	x	x
Age minimum	21	21	21 (a)	21 (a)	21
Age maximum	-	30 (c)	32 puis supprimée	30 (d)	30 (e)
Retraités exclus			x	x	x

(a) Pour la titularisation, (b) Depuis trois ans au moins, (c) Exceptionnellement repoussée à 45 ans (d) sauf mutilés de guerre et autres cas (loi du 30/01/1923), sauf par autorisation exceptionnelle du maire, (e) limite reculé d'un temps égal à la durée du service militaire, de la mobilisation, de la déportation et internement politique du service dans une formation des FFI et du temps de travail dans une autre administration.

Age minimum et âge maximum de recrutement et de retraite. L'âge minimum pour le recrutement est celui de la majorité civile, 21 ans. L'âge maximum de recrutement, 30 ans en 1910, est déterminé en fonction du nombre d'années de cotisation demandées par la caisse de retraite, 25 ans de cotisation, et de l'âge de mise à la retraite (55ans). En 1914, la limite d'âge repoussée d'abord à 32 ans a été supprimée après un très long débat. En 1926, il est précisé que la limite d'âge ne s'applique pas aux mutilés du travail et il est prévu que dans des *"cas exceptionnels le Maire aura le droit de recruter le personnel, conformément aux prérogatives que lui donne la loi du 5 avril 1884, sans que la limite d'âge de 30 ans ne soit exigée"*. La notion de *"cas exceptionnel"* n'est pas précisée. Le projet de 1949 ne reprend pas cette dérogation mais stipule que la limite d'âge est repoussée d'un temps égal à la durée des obligations militaires, de la mobilisation, déportation ou internement politique, service dans

les FFI ou du temps passé dans une autre administration. Pour les mères de famille la limite d'âge est reculée d'un an par enfant.

L'agrément de la candidature par le maire. Cette disposition figure dans tous les règlements depuis celui de 1893. Le maire décide de la liste des candidats admis à concourir. Cette disposition désigne en fait un contrôle de conformité des dossiers de candidature aux conditions inscrites dans le règlement.

2.2 Les modalités de recrutement et de titularisation

Le concours. Le premier article du règlement de **1897** affirme que *"tous les emplois sont donnés au concours"* et énumère les conditions pour concourir à des emplois de bureau. En affirmant le principe général du concours, le règlement de 1897 apportait, dans le contexte local, une innovation qui sera généralisée à tous les emplois par le règlement de **1910**. L'application de ce principe aux emplois non qualifiés posera cependant des problèmes pratiques sérieux et dans les règlements ultérieurs, la procédure du concours ne s'appliquera qu'aux seuls emplois exigeant une certaine qualification. En 1910, le règlement stipule que : *"le recrutement du personnel a lieu par voie de concours"* puis décrit les conditions du concours: agrément du maire, publication des programmes par arrêtés spéciaux, composition du jury, âge minimum et maximum. Le règlement de **1914** impose le concours pour toute une catégorie d'emplois qualifiés (dont la liste est renvoyée à une commission) mais pour les autres *"seules des aptitudes professionnelles seront exigées"* sans que soient précisées ces "aptitudes" ni que soient déterminées les conditions de leur vérification. Le règlement de **1926** n'affirme pas de disposition générale concernant le recrutement mais se limite à préciser la composition du jury du *"concours préalable à la nomination des employés et ouvriers"* et à énoncer une exception : *"sont dispensés d'examen professionnel les candidats aux emplois qui n'exigent ni aptitudes ni connaissances spéciales tels ceux de garçons de bureau, concierges, gardiens divers, cantonniers, manœuvres rouliers, palefreniers etc."*. Faute d'une liste exhaustive de ces emplois, le règlement laisse place à une large marge d'interprétation. Le projet de règlement de **1949** est plus précis et prévoit trois modes de recrutement: le concours, l'*"examen d'aptitude"* et le concours sur titres. Le règlement précise que seules échappent à ces règles des *"exceptions limitativement énumérées"* dans un article : il s'agit des quatre emplois placés au plus haut niveau hiérarchique (secrétaire général et secrétaire général adjoint, ingénieur en chef et architecte en chef), de l'emploi de chef de cabinet et des

responsables des trois institutions culturelles désignés conjointement par le maire et le ministère de tutelle (Conservatoire, Ecole des Beaux Arts et Musée). Des conditions de diplômes ont été cependant introduites (licence ou équivalent pour le secrétaire général, diplôme d'ingénieur principal et d'architecte principal) et le règlement déclare que le chef de cabinet, s'il n'est pas déjà fonctionnaire municipal, **n'est pas intégré** dans les cadres. Un niveau minimum de diplôme est également requis pour les emplois de rédacteurs et de commis pour les services administratifs, d'ingénieur principal et subdivisionnaire, conducteur de travaux et de dessinateurs.

Tableau 6 : **Modalités de recrutement et de titularisation**

	1897	1910	1914	1926	1949
Recrutement	Concours (a)	Concours pour une liste d'emplois (b)	Concours pour une liste d'emplois (b)	Concours sauf pour certains emplois (c)	Concours et examens sauf pour certains emplois (c)
Composition du jury : Le maire Adjoint concerné Conseillers municipaux Secrétaire général Chef du service concerné Représentant du personnel Autres membres	Président Vice-présid 3 (e) X - - -	Président - 2 (f) X X - 2 (j)	(d) X (d)	Président - 4 (g) X X 3 (h)	Président X 1 (i) 5 – 8 (k)
Titularisation	6 mois (l)	3 à 12 mois (m)	6 mois (n)	6 mois (o)	12 mois
<p>a) Le règlement ne concerne que les emplois administratifs ; b) concours pour une liste d'emplois annexée ; c) « <i>les emplois qui n'exigent ni aptitudes ni connaissances spéciales tels que ceux de garçons de bureaux, concierges, gardiens, cantonniers, manœuvres, rouliers, palefreniers etc.</i> » (article 8, 1926), « <i>... tels que Egoutiers, éboueurs, fossoyeurs, porteurs de pompes funèbres, aides-ouvriers, manœuvres spécialisés, balayeurs, femmes de service.</i> » (article 6, 1949) ; d) le règlement indique que la composition du jury sera « <i>déterminée ultérieurement mais devra comprendre des représentants élus du personnel</i> » ; e) désignés par le maire, f) « <i>élus à bulletin secret en séance officielle</i> », g) membres de la commission paritaire ; h) membres de la commission paritaire, i) désigné par les représentants du personnel à la commission paritaire ; j) personnalités extérieures compétentes désignées par le maire, (k) Secrétaire de la préfecture, Ingénieurs des PC, professeurs des facultés, ; l) les auxiliaires « <i>peuvent être titularisés</i> », (m) « <i>après avoir donné des preuves suffisantes de leurs aptitudes</i> » ; n) « <i>s'ils sont reconnus aptes à remplir les fonctions de leur emploi,</i> ; o) « <i>s'ils remplissent convenablement les fonctions de leur emploi</i> ».</p>					

En dépit de la généralisation du concours ou de l'examen le projet de règlement reprend l'article du règlement de 1926 prévoyant une dispense d'examen professionnel pour

les emplois "*qui n'exigent ni aptitude, ni connaissances spéciales* " ! La liste de ces emplois est sensiblement modifiée et semble plus limitative puisqu'elle est suivie d'une déclaration affirmant que "*tous les autres emplois doivent être pourvus par voie de concours ou d'examen professionnel*". En fait, les emplois énumérés échappant à cette règle représentent des effectifs nombreux dans les services techniques (tableau 6, note c)

Le jury des concours. Présidé par le maire ou son représentant, le jury comprend toujours le secrétaire général, le chef du service concerné et des "experts" choisis par le maire. Dans le règlement de **1897**, tous les membres du jury sont désignés par le maire y compris les trois membres du conseil municipal. Dans le règlement adopté en **1910**, les deux conseillers présents sont élus par le conseil municipal "*au scrutin secret et en séance officielle*". Cette évolution est significative de l'enjeu que représente l'embauche du personnel et des tensions qu'il suscite entre le maire et le conseil municipal. En **1914**, la composition du jury est renvoyée à un texte ultérieur mais le règlement stipule qu'il devra comporter obligatoirement des délégués du personnel. En **1926**, les délégués du personnel au nombre de 3, sont désignés parmi les élus de la commission paritaire. Le jury comprend en outre 4 conseillers municipaux également membre de la commission paritaire. Dans le projet de **1949**, la composition du jury est profondément modifiée. La présidence est confiée au secrétaire général et le jury ne comprend plus aucun élu. Il devient en fait un organisme purement "technique". L'évolution de la composition du jury traduit une tendance à un certain dessaisissement des prérogatives du maire au profit du conseil municipal d'abord (élection des conseillers) et des délégués du personnel ensuite. En fait, dans le règlement de 1926 le jury apparaît comme la simple émanation de la commission paritaire. Cette situation est radicalement changée dans le projet de 1949, la commission paritaire n'est plus représentée que par un délégué du personnel.

La titularisation. Les conditions de titularisation ont peu changé ; les règlements précisent que la titularisation des employés recrutés comme auxiliaires ou stagiaires doit intervenir 6 mois (ou dans le règlement de 1910, entre 3 mois et un an) après le recrutement. En 1949, ce délai est doublé. La titularisation n'est pas accordée de droit, elle reste soumise à une condition très générale concernant l'aptitude et les capacités des candidats. Le flou des formules utilisées laisse une marge d'interprétation assez large au maire qui seul, prononce la titularisation. Il y a malgré tout, depuis le règlement de 1897 qui stipule simplement que les "*auxiliaires peuvent être nommés titulaires au bout de six mois*" et les règlements ultérieurs une évolution sensible vers une sorte de titularisation quasiment automatique après un bref

stage. Le règlement de 1949 précise cependant que les stagiaires non titularisés "*cessent immédiatement leur fonction*" sauf s'ils sont autorisés à effectuer un "*second et dernier stage d'une année*"

2.3 Les règles d'avancement

Le règlement de **1897** est extrêmement concis sur les modalités d'avancement, il stipule en effet que "*tout employé qui appartiendra depuis cinq ans à une classe pourra, si le maire l'en juge digne, être élevé à la classe immédiatement au-dessus*" (article 9) et "*tout employé quels que soit la classe à laquelle il appartienne peut être nommé au choix, par le maire, sous-chef ou chef de bureau, sous-conducteur ou conducteur*" (article 10). Autant dire que le plus large arbitraire est laissé au maire, la seule restriction semble être une ancienneté minimum de cinq années pour être éventuellement promu à la classe supérieure et l'impossibilité de "sauter" une classe. Il s'agit là d'une première barrière de protection contre des promotions trop fulgurantes. En revanche, s'agissant de la promotion à la catégorie des cadres, l'article est rédigé de telle façon qu'il protège plutôt l'arbitraire du maire puisqu'il indique que celui-ci peut ne pas tenir compte de la classe d'origine des candidats à la promotion!

Tableau 7 : Les modalités d'avancement

	1897	1910	1914	1926	1949
Dans le même grade - ancienneté minimum - modalités de passage :					
Au choix	5 ans	3 ou 4 ans	3 ans	3 ans	3 ans
A l'ancienneté	100%	1/3	100%	100%	2/3
Mixte		2/3			1/3
Promotion de grade - ancienneté minimum - modalités de passage :					
Au choix	(a)	5 ans	3 ou 5 ans	2 ou 5 ans	2 ou 5 ans
Au mérite, avec concours	100%	2/3	(b)	2/3	100%
A l'ancienneté		1/3		1/3	
(a) non précisé, (b) « pour tout emploi d'avancement ne comportant pas de concours il ne sera pas dérogé à la règle de l'ancienneté sauf le cas d'incapacité professionnelle constatée. »					

Le règlement de **1910** est beaucoup plus précis sur la question de l'avancement; les 13 articles qui y sont consacrés réglementent minutieusement les modalités de promotion d'une classe à l'autre et d'une catégorie à l'autre après avoir posé le principe de base que "*l'avancement a lieu au choix et à l'ancienneté pour toutes les catégories du personnel*" (article 10). Le règlement distingue nettement l'avancement par classe de l'avancement par grade. L'article 12 fixe à trois années la durée minimum du service dans une classe avant toute promotion. En outre la promotion à une classe supérieure nécessite un temps de service total minimum à partir de la titularisation : par exemple, nul ne peut être promu dans la 1^{ère} classe s'il n'a 15 ans de services. Les avancements ne peuvent avoir lieu que dans la limite des places disponibles et sont attribués de droit à des employés de la classe immédiatement inférieure. Dans ces conditions, l'avancement se fait au choix pour 1/3 des places vacantes et pour 2/3 à l'ancienneté. Les avancements à l'ancienneté se font selon un rythme de 4 ans sauf pour l'accès à la 1^{ère} classe qui se fait au bout de 18 années de services. En ce qui concerne la promotion de grade, le règlement prévoit des procédures qui reposent essentiellement sur le mérite et l'ancienneté. La promotion doit se faire dans le grade immédiatement supérieur et la durée minimum de service dans le grade de départ est de 5 années. Les promotions se font à partir d'un tableau d'avancement dressé chaque année pour chaque service par une commission composée du secrétaire général et des chefs de division et de service. Le tableau d'avancement, arrêté par le maire après avis du conseil du personnel, doit comprendre un nombre de candidats double de celui des postes disponibles. L'inscription au tableau d'avancement se fait pour un tiers à l'ancienneté et pour les deux tiers au choix. L'inscription au choix sur le tableau prend en compte une appréciation portée par le chef de service et inscrite dans une "*note signalétique*" dont chaque employé peut prendre connaissance "*une fois par ans*". Pour les promotions aux grades de chef de division, de service, de section ou de bureau, une autre condition obligatoire d'inscription au tableau d'avancement est le passage avec succès d'un examen devant une commission spéciale nommé par le maire.

Le règlement de **1914** franchit une nouvelle étape dans la rationalisation/bureaucratization des carrières. En effet, en ce qui concerne l'avancement dans le même grade, le règlement généralise l'avancement à l'ancienneté suivant une progression définie par une échelle de traitements. L'avancement est automatique sauf en cas d'incapacité ou de faute professionnelle constatée par le conseil de discipline; mais même dans ce cas, le retard dans l'avancement ne peut être supérieur à un an. L'accès au grade de sous-chef ou chef de bureau

nécessite un minimum d'ancienneté de 5 ans, pour les autres échelons, le minimum est fixé à trois ans. La promotion au grade supérieur est faite d'après un classement qui combine l'ancienneté (notée de 0 à 20), le mérite (d'après une note d'aptitude professionnelle de 0 à 20) et pour certains emplois, les résultats aux épreuves d'un concours. L'ancienneté est comptée à partir de l'entrée dans les services et non plus de la date de la titularisation.

Le règlement de **1926** modifie assez peu le précédent. Il réaffirme dans les mêmes termes la règle de l'avancement automatique à l'ancienneté et suivant l'échelle des traitements pour les "*avancements d'échelon*" (la notion d'échelon n'était pas employée en 1914). L'avancement en grade repose sur l'ancienneté (un poste sur trois) ou sur le concours (deux postes sur trois). Lorsque les promotions se font par concours, les candidats doivent être titulaires depuis cinq ans dans le grade immédiatement inférieur pour l'accès au second grade ou depuis deux ans pour l'accès aux autres catégories. Pour concourir, il est en outre nécessaire d'avoir une note d'aptitude supérieure ou égale à la moyenne (cette note n'est cependant plus prise en compte dans le classement final comme elle l'était dans le règlement précédent). Par contre, est maintenue la note d'ancienneté qui s'ajoute aux notes obtenues aux épreuves du concours. Le règlement crée dans chaque catégorie un échelon "*hors classe*" limité à 25% des effectifs totaux de la catégorie et prévoit la titularisation d'office dans l'emploi occupé des employés qui assument des fonctions relevant d'une catégorie supérieure à celle à laquelle ils appartiennent.

Le règlement de **1949** distingue l'avancement de classe de l'avancement de grade. L'avancement de classe se fait à l'ancienneté tous les trois ans ou au choix (gain de 1 année), au demi-choix (gain de 6 mois) en fonction des notes et des appréciations écrites sur la valeur professionnelle des employés. L'avancement au choix ne peut représenter plus du tiers de l'effectif de la catégorie. Le règlement énumère les 11 critères d'appréciation qui entre dans le calcul de la note professionnelle et établit minutieusement le barème qui doit être adopté pour chacun de ces onze critères.³⁹ L'avancement de grade est donné uniquement au choix. Un tableau d'avancement est élaboré chaque année par une commission d'avancement composée de 6 membres choisis en son sein par la commission paritaire.

2.4 La discipline

³⁹ Le barème comporte une échelle de 0 à 20 : « Très mal » correspond à 0, 1 ou 2 ; « Parfait » correspond à 20.

Le règlement de **1897** ne comporte aucune disposition concernant la discipline. En revanche celle-ci fait l'objet d'un long chapitre regroupant 8 articles dans le règlement de **1910**. Ces dispositions trouvent leur origine en grande partie dans le règlement du conseil de discipline de la ville de Lyon, dont un exemplaire a été envoyé à la mairie de Toulouse en réponse à une demande du maire de Toulouse. Certains articles reproduisent mot pour mot le règlement de Lyon mais des modifications significatives ont cependant été apportées à la composition du conseil.⁴⁰ Le conseil de discipline créé à Lyon apparaît comme l'expression d'un pouvoir fortement concentré dans l'exécutif municipal puisque tous les membres qui le composent sont sous l'autorité du maire.⁴¹ A Toulouse, si le conseil de discipline mis en place par le règlement de 1910 comprend comme celui de Lyon deux représentants du personnel, ceux-ci sont choisis au sein de la commission du personnel et *"élus chaque année au scrutin secret par leurs collègues"*. En outre, il inclut deux représentants du conseil municipal élus chaque année au scrutin secret et en séance officielle. Enfin, un article indique clairement que *"les chefs directs de l'inculpé ne peuvent pas siéger au conseil de discipline (mais) seulement être entendus"*, le chef de service ou de bureau siégeant au conseil doit être choisi *"en dehors du service de l'inculpé"*.

Tableau 8 : Composition du conseil de discipline

1910	1914	1926
7 membres dont : le maire, président 2 conseillers municipaux le secrétaire général le chef du service 2 représentants du personnel	7 membres dont : le maire, président 3 conseillers municipaux 3 représentants du personnel	8 membres dont : le maire, président 3 conseillers municipaux 4 représentants du personnel

Les changements apportés à la composition du conseil de discipline par rapport au modèle initial lyonnais montrent un renforcement très marqué des garanties accordées à la

⁴⁰ Archives municipales (référence : dossier). Une lettre de demande d'information du cabinet du maire de Toulouse en date du 16 mars 1910 accompagne un exemplaire imprimé, daté de 1907, de l'arrêté de création du conseil de discipline de la ville de Lyon. Le document se réfère à une délibération du conseil municipal de Lyon de 1905 et au « règlement du 14 mars 1900 ».

⁴¹ Le conseil de discipline de Lyon est composé du maire, du secrétaire général, du chef du personnel, du chef de service et de deux employés appartenant à la même catégorie que celle à laquelle appartient l'employé inculpé, ces deux délégués étant désignés chaque année par le maire.

défense et à la protection du personnel. Aussi constate-t-on que dans un contexte politique local apparemment assez proche, dominé par le radicalisme, la signification de la mise en place d'un conseil de discipline diffère très sensiblement. L'instance disciplinaire, hiérarchique et bureaucratique instituée à Lyon contraste avec sa réplique toulousaine qui pourrait se définir d'avantage comme une arène de représentation et de défense des intérêts du personnel placé sous le contrôle du conseil municipal, un lieu pluraliste de marchandages potentiels que comme un véritable conseil de discipline.⁴²

Les règlements ultérieurs vont renforcer ces aspects. En effet, le règlement de **1914** accroît la présence des conseillers municipaux et du personnel aux dépens des cadres des services puisque ni le secrétaire général, ni le chef du personnel ne font plus partie du conseil de discipline. Une autre étape est franchie en **1926** : le conseil de discipline devient une véritable **instance paritaire** en assurant une égale représentation aux élus et aux personnels. Par ailleurs, à l'instar de la commission paritaire, le règlement institue un mode de désignation du personnel qui ne reconnaît qu'à un seul syndicat, la CGT alors réformiste, la légitimité de la représentation du personnel; la CGTU et le syndicalisme chrétien en sont exclus. En **1930**, le règlement est modifié et les dispositions concernant la discipline ne font plus l'objet que d'un article unique qui renvoie à la réglementation nationale prévue par les lois des 23 octobre 1919 et 12 mars 1930.

2.5 Temps de travail, congés, droits sociaux

Dès **1910**, dans le règlement figure un certain nombre de dispositions concernant les conditions de travail et les droits et devoirs des employés. Cette part est de plus en plus développée et en **1926** le tiers des articles du règlement lui est consacré. Enfin en 1930 à la suite des lois sur les assurances sociales, un titre spécial sur les mesures concernant le régime d'assurances sociales des employés est inclus dans le règlement.

Un article du règlement de **1910** accorde un **congé annuel** de 20 jours aux employés et de 10 jours seulement au personnel ouvrier. L'article indique qu'il ne s'agit pas d'un droit mais d'un avantage que le maire "*peut*" accorder. La formulation est modifiée dans le règlement de **1914** qui étend les 20 jours de congés à tous les employés « *en tenant compte*

⁴² Cet échange montre l'importance des liens directs établis par le canal des partis politiques entre les municipalités des grandes villes et leurs rôles dans la diffusion de certaines innovations. Il faut cependant être très attentif aux modifications qui accompagnent les processus de transfert. En effet, celui-ci peut changer assez radicalement le contenu et la signification de l'innovation transférée, à tel point que ces changements peuvent apparaître plus "innovants" que l'"innovation" initiale. C'est bien le cas du conseil de discipline "transplanté" de Lyon à Toulouse.

des nécessités diverses des services » (article 10). Le règlement de **1926** réaffirme le droit à des congés annuel de 20 jours limités cependant au « *personnel titulaire ayant un an de présence* »; pour les non titulaires « *il est accordé un congé dont la durée sera déterminée par l'administration en tenant compte des nécessités du Service* ». Des congés avec solde sont octroyés pour « *délégation aux Congrès* » et des congés sans traitement pour l'« *accomplissement de mandats politiques ou syndicaux* » dont les bénéficiaires conservent la possibilité de cotiser à la Caisse de retraite. Ce n'est pas le cas pour les congés sans traitement qui sont autorisés « *dans des circonstances exceptionnelles* » pour une durée maximale de deux ans. Le règlement de 1926 fixe en outre la journée de travail à 8 heures et indique que les heures supplémentaires, payés à l'heure, ne « *seront accordées que dans un cas tout à fait exceptionnel* » (article 26). ⁴³ Le même règlement mentionne un nouvel acquis social très important puisqu'il assure une garantie d'emploi ou des "*compensations équivalentes*" en cas de "*suppression partielle ou totale d'un service*". Il est fait explicitement référence au service d'octroi dont la suppression était alors envisagée.

Le règlement de **1949**, très proche des statuts de la fonction publique, porte les congés annuels à 30 jours. Pour tenir compte des nécessités des services, le règlement prévoit qu'un « *tableau des tours de congés sera dressé par les chefs de services* » et la possibilité de fractionner les congés. Le règlement de 1949 introduit des congés pour convenance personnelle (le concept n'est pas utilisé) lors d'événements familiaux : 3 jours pour le mariage de l'agents, 2 pour celui de ses enfants, 3 jours pour le décès des ascendants et conjoint, 2 jours pour d'autres décès et pour « *accouchement de la femme de l'agent* » (article 50). Des autorisations spéciales d'absence et des congés spéciaux sont alloués par ailleurs pour l'exercice de mandats politiques et syndicaux (article 91 et 92). Enfin, disposition nouvelle, le règlement de 1949 prévoit explicitement, outre les sanctions disciplinaires, le non paiement des « *absences irrégulières* » et la radiation des cadres « *des agents ayant interrompu leur service pendant plus d'une semaine* » sans autorisation (article 81 et 82).

⁴³ La journée de 8 heures accordée en 1906 par la première municipalité socialiste avait été remise en cause deux ans plus tard par l'équipe radicale qui a suivi. Le règlement de 1914 ne mentionne pas la durée du travail.

Tableau 9 : **Dispositions diverses concernant les conditions de travail et droits syndicaux et associatifs**

	1910	1914	1926	1949
<i>Congés annuels payés</i>	Employés : 20 jours Ouvriers : 10 jours	20 jours pour tous	20 jours aux titulaires	30 jours aux titulaires
<i>Congés maladie</i>	6 mois avec traitement 12 mois sans solde	3 mois avec salaire entier 6 mois avec demi-salaire Puis, mise en disponibilité sans solde	3 mois avec salaire entier 6 mois avec demi-salaire. Puis mise en disponibilité sans solde	3 mois avec salaire entier et 6 mois avec demi-salaire Congés maternité
<i>Autres congés</i>	3 mois pour famille		Congés avec solde pour participation à des congrès, Congés sans solde de 2 ans maximum Congés pour exercice d'un mandat politique ou syndical	Détachement et mise en disponibilité. Congés spéciaux pour événements familiaux (mariage, naissances, décès)
<i>Journée de travail</i>			8 heures ; heures supplémentaires « exceptionnelles »	Heures supplémentaires « exceptionnelles »
<i>Retraite</i>	Après 25 ans de services	25 ans de services, à 55 ans maximum	25 ans de services, à 55 ans maximum	55 ans pour le « cadre actifs », 60 ans pour le « cadre sédentaire »

Les règlements mentionnent un droit à des **congés maladie** et en fixe les conditions de rémunération qui sont dès 1914 de 3 mois à plein traitement suivi de 6 mois avec un demi-traitement. Une mise en disponibilité sans solde est ensuite prévue qui préserve un droit à réintégration au même rang. Des dispositions connexes prenant en compte les avancées sociales, les conséquences des guerres et le problème des accidents du travail sont introduites dans les règlements de 1926 et surtout de 1949. Ce dernier règlement accorde en outre des « *congés de maternité* » analogues à ceux dont bénéficie le « *personnel féminin des préfectures* ».

Par ailleurs, de nouvelles dispositions importantes ont été inscrites au règlement dans les années trente : elles entérinent l'affiliation du personnel municipal au régime national des

assurances sociales pour la couverture des risques maladie en application des décrets du 30 juin 1930 et du 4 juillet 1938.

Enfin tous les règlements comportent des dispositions sur l'ouverture d'un **droit à la retraite** après 25 ans de services avec un âge limite de 55 ans, repoussé en 1949 à 60 ans pour les « *cadres sédentaires* » (le minimum d'années de cotisation n'est pas indiqué). Le personnel et la mairie cotisent à plusieurs caisses municipales de pension de retraite (mairie, police, octroi, Sapeurs-pompiers) créées dans les années 1880. **En 1914**, il est prévu que « *exceptionnellement les employés jouissant d'une retraite inférieure à 1000 francs pourront être autorisés à continuer leur service jusqu'à l'âge de 60 ans* ». Le règlement de **1926** précise que les employés autorisés à exercer au-delà de 55 ans (50 ans pour les sapeurs pompiers) seront considérés comme des employés à « *titre temporaire* ». En 1949, le règlement renvoie aux dispositions « *applicables aux personnels communaux affiliés à la Caisse nationale des retraites* ».

2.6 Droit d'association et droits syndicaux, liberté d'opinion

Le règlement de **1910**, élaboré par la municipalité radicale ne comporte aucune disposition concernant le droit d'association. En **1914**, le règlement socialiste, sous une dernière rubrique, intitulée « *Associations* » introduit 4 articles dont le premier stipule : « *Les employés et ouvriers municipaux pourront librement s'associer sous le régime de la loi de 1884 en vue de la défenses de leurs intérêts professionnels* » (article 28). La référence à la loi de 1884 sur les syndicats est importante puisqu'elle marque une avancée par rapport aux textes régissant le statut des fonctionnaires de l'Etat, privés du droit syndical et ne pouvant s'associer que sous les auspices si on peut dire, de la loi de 1901 sur les associations. L'article suivant précise que « *Le syndicat pourra intervenir par l'organe de ses délégués auprès de l'Administration municipale pour exposer les demandes collectives de ses adhérents* ». Un troisième article institue des « *commissions mixtes* » comprenant des « *délégués élus du personnel* ». Enfin un dernier article indique que le règlement « *ne pourra être révisé qu'en collaboration avec le Syndicat des travailleurs municipaux* ». La reconnaissance d'un seul (le syndicat d'obédience socialiste) des deux syndicats alors présents dans les services comme représentant légitime du personnel montre l'ambiguïté du droit d'association syndicale ouvert par le règlement de 1914. Cette ambiguïté est maintenue dans **le règlement de 1926** qui par ailleurs renforce sensiblement la place et le rôle dans les instances paritaires du syndicat

désigné comme l' « *Organisation confédérée des Services publics* » et le « *syndicat affilié à la Bourse du travail* ». L'article 35 précise que « *l'Administration ne reconnaîtra qu'un seul syndicat adhérent à la Bourse du travail* » et indique comme en 1914, que le règlement ne « *pourra être révisé qu'en collaboration avec le Syndicat du personnel municipal reconnu par l'Administration, par la commission paritaire* ». Le règlement de 1926 comporte par ailleurs des mesures favorisant l'exercice des mandats syndicaux. Dans la conjoncture des années 20 où le mouvement syndical est profondément divisé, la consécration, sélective, de l'activité syndicale apparaît contradictoirement comme une avancée sociale importante et comme une mesure de discrimination à l'encontre des autres tendances du syndicalisme, la tendance communiste en première ligne (avec la CGTU jusqu'en 1934) mais aussi le syndicalisme d'inspiration chrétienne. Le règlement instaure de fait une forme de corporatisme. **Le règlement de 1949** rompt avec le monopole syndical au profit du pluralisme; il reconnaît « *le droit syndical au personnel de la ville de Toulouse* » (article 90) en précisant que « *les employés et ouvriers municipaux pourront librement s'associer en vue de l'étude et de la défense de leurs intérêts professionnels dans les organisations syndicales de leur choix* » et en insistant sur le fait que « *l'appartenance ou la non appartenance à un syndicat ne doit pas entraîner aucune conséquence en ce qui concerne le recrutement, l'avancement, l'affectation et d'une manière générale la situations des agents soumis au présent statut* ». L'insistance du texte indique probablement que la chose n'allait pas de soi et qu'il valait mieux que cela soit écrit. Comme on le verra, il y aura loin de la règle à la pratique! Une autre modification significative concerne la Commission paritaire : le règlement de 1949 indique que les « *représentants du personnel sont élus pour un an au bulletin secret et à la majorité...* » alors que le règlement de 1926 utilisait une formule très ambiguë en parlant de « *délégués du personnel élus par le syndicat* » !

Les règlements de 1910 et de 1914 ne mentionnent pas **la liberté d'expression**, probablement inenvisageable parce que trop contradictoire avec les exigences du loyalisme républicain (radicale et/ou socialiste). A défaut, la tête des « employés infidèles » tombaient sous le couperet épurateur des élus du Capitole. La situation change après la première guerre. Sous le titre de « *Garantie du personnel* », l'article 30 du règlement de **1926** indique que : « *en aucun cas, les fonctionnaires, employés, ouvriers municipaux ne pourront être inquiétés pour leurs opinions politiques, religieuses ou autres* ». Cette « garantie » apparaît cependant assez paradoxale lorsqu'on la rapproche du monopole syndical affirmé à plusieurs reprises. Le règlement de **1949** adopte une formule différente qui associe la liberté d'expression à un

devoir de réserve et de neutralité dans l'exercice de ses fonctions : « *La liberté complète d'expression publique de ses opinions politiques, philosophiques ou religieuses lui est reconnue. Toutefois il est tenu à la neutralité et à la réserve les plus absolues dans l'exercice de ses fonctions.* » proclame l'article 68 qui ajoute : « *Le personnel, quelle que soit la place occupée dans la hiérarchie doit une collaboration totale aux municipalités* ». Par ailleurs, et c'est une remarquable innovation, le texte de 1949, dans son article premier, interdit les discriminations de genre dans l'application du règlement : "*aucune distinction ne peut être faite pour son application entre les agents des deux sexes*". Cette mesure reflète probablement l'importance accrue du personnel féminin dans les services municipaux et plus généralement, les avancées progressistes de l'immédiat après-guerre, notamment l'élargissement du droit de vote aux femmes.

Tableau 10 : **Dispositions sur les droits et devoirs (non exhaustif)**

1910	1914	1926	1949
Interdiction de se livrer à une activité commerciale ou industrielle	idem	idem	idem
		« <i>Nul ne sera inquiété pour ses opinions</i> »	« <i>Liberté complète d'expression publique de ses opinions...</i> » avec obligation de neutralité et de réserve
	Liberté d'association	idem	idem
Les réclamations doivent suivre la voie hiérarchique	Le syndicat pourra exposer des demandes collectives	« Liberté d'exercice de l'activité syndicale » Un seul syndicat reconnu Congés pour activité syndicale	« Le droit syndical est reconnu au personnel des services de la ville de Toulouse » « L'appartenance ou la non appartenance à un syndicat ne doit entraîner aucune conséquence » sur la carrière d'un agent...
commission du personnel	commissions mixtes élus/personnel	Rôle permanent de la commission paritaire	idem

3.7 Règles de déontologie

En 1910, le règlement interdit aux employés l'exercice d'une activité commerciale ou industrielle. Cette disposition est reprise dans les règlements de 1914, de 1926 et de 1949. Ce

dernier règlement énonce avec précision l'interdiction qui est faite aux employés de s'occuper, « *pendant les heures de services... d'affaires étrangères à leurs attribution* », d'apporter une contribution à l'« *élaboration de projets d'études ou de réalisation de travaux...* » et d'exercer un « *emploi quelconque... en dehors des jours et heures de travail* » (les œuvres artistiques sont exceptées...). Le règlement indique même que « *lorsque le conjoint d'un agent exerce à titre professionnel une activité lucrative, déclaration devra en être faite au maire* » (article 73). Le règlement de 1949 interdit l'appartenance des « *agents d'une même famille ...au même service* », excepté pour les emplois non qualifiés où une famille (le texte précise : « *parents jusqu'au troisième degré ainsi que les conjoints de ces derniers* ») peut « cumuler » deux emplois ! (article 84).

En 1926, plusieurs dispositions nouvelles sont introduites dans le règlement : sous la rubrique *Travail*, un article instaure une certaine forme d'obligation de réserve ou de secret professionnel : « *les employés ou agents communaux sont tenus de garder le secret sur tout ce qu'ils apprennent se rapportant au Service, sous peine de révocation* ». Le même article interdit d'« *emporter hors de la Mairie aucun dossier, registre ou pièce quelconque sans autorisation spéciale du secrétaire général* » (article 32). Sous une rubrique **Rapports avec le public**, le règlement incite les employés à être « *corrects, courtois* » et à agir « *avec la plus entière complaisance pour fournir tous les renseignements demandés* », à « *faire diligence pour réduire au strict minimum la perte de temps, les déplacements du public* ». Cette disposition innovante mentionne pour la première fois les usagers des services. La même formule est reprise dans le règlement de 1949 (article 74) qui par ailleurs interdit aux agents de « *quitter sous aucun prétexte, leur poste pendant les heures de présence sans autorisation de leur chef de service* » (article 73) et de « *communiquer des documents ou donner des renseignements en dehors de ceux qui sont légalement dus à toute personne étrangère à l'administration sans en référer au Maire...* ».

Des dispositions concernant l'organisation des services et figurent dans le règlement de 1926 : « *la division des affaires par bureau, créée pour faciliter et activer les démarches au public ne fait pas obstacle à ce que dans les cas urgents, les employés de tout grade participent à un travail autre que celui dont ils sont habituellement chargés* ». Cette disposition destinée à lutter contre la rigidité des cloisonnements bureaucratiques, déjà fort bien identifiés, et les résistances des employés à consentir à des mobilités entre services, est reprise et complétée dans le règlement de 1949 qui précise que « *si l'intérêt du service l'exige, il peut être procédé au changement d'affectation des fonctionnaires* » (article 75). Ces

dispositions sont en quelque sorte compensées par une garantie de reclassement pour les employés dont les emplois auront été supprimés.

Conclusion

Cette étude montre que la situation du personnel communal de la ville de Toulouse a été profondément changée dans le premier quart du XXe siècle. En moins de trois décennies, des dispositions écrites ont été prises pour réglementer les procédures de recrutement, d'avancement et de promotion, de discipline et de licenciement. On peut dire qu'avec le vote du règlement de 1926, le personnel communal a été doté d'un véritable statut, c'est-à-dire d'un cadre réglementaire auxquels peuvent se référer les salariés, les élus et les juridictions administratives. Ces mesures ont été par ailleurs accompagnées d'une clarification et d'une codification des rémunérations en fonction des compétences et de l'avancement des carrières.

D'une façon générale, on peut dire que la mise en place de ce dispositif a participé à un mouvement de bureaucratisation et de fonctionnarisation de l'administration municipale qui s'est inscrit lui-même dans une tendance plus large à la « rationalisation » des activités collectives, publiques et privées, dont Max Weber avait en son temps souligné l'importance. S'agissant des municipalités urbaines, comme l'ont montré entre autres, les travaux de Jean Claude Thoenig, l'histoire de cette réforme s'est faite : a) sous l'impulsion de la mobilisation collective des employés communaux constitués en syndicats au tout début du siècle, b) en référence à la situation des administrations de l'Etat, les préfectures notamment, qui ont servi de modèle, estimé plus « avancé » en matière de garantie et de protection du personnel, c) par un système de négociation dans les arènes parlementaires entre les différents lobbies de maires arbitrés par le parti radical, le ministère de l'intérieur et le ministère du budget. La constitution d'un tel système d'action centralisé a conduit selon JC Thoenig à la solution « nationale » que constitue le statut du personnel des collectivités locales de 1952.

Néanmoins, dans une première phase, ce mouvement de réforme de la condition des salariés des communes est resté principalement local. Il prend ses racines dans la situation concrète du personnel communal, dans les tensions, les conflits, les aspirations et les compromis qui émergent ici et là. Il a probablement touché différemment, à différents moments, les différentes villes : plus précoce et progressif dans certaines (Lyon, Bordeaux), plus tardif ou plus radical dans d'autres en fonction de conditions locales qu'il reste à inventorier. A Toulouse, les réformes apportées par les premiers règlements ont pris l'aspect d'une rupture d'autant plus manifeste qu'elles sont intervenues dans une situation politique hautement conflictuelle où l'alternance politique entre municipalités radicales (1892-1906, 1908-1912, 1919-1925) et municipalités socialistes (1906-08, 1912-1919, 1925-40) avait

exacerbé le poids du *spoils system* municipal, entraînant de fortes turbulences au sein du personnel et des dysfonctionnements dans les services. Même s'il est vrai que le vote des règlements de 1910 et de 1914 était envisagé par une partie des élus comme le moyen de pérenniser des embauches « politiques » postélectorales, il n'en reste pas moins assuré comme le montrent l'analyse des débats locaux, que ces mesures répondaient d'une part à une demande pressante d'une grande partie des employés communaux et au projet présentée par les organisations syndicales alors en cours de constitution et d'autre part, aux objectifs de modernisation d'un groupe d'élus « réformateurs » (dans le camp radical comme dans le camp socialiste) soucieux de rompre avec les pratiques clientélistes arbitraires pour accroître l'efficience des services municipaux et faire prévaloir les intérêts des usagers et des contribuables.⁴⁴

En définitive, notre étude montre que le processus d'émergence puis la croissance d'une réglementation des carrières dans les services communaux de Toulouse a eu principalement quatre ressorts :

- a) Pour une part, déterminante, il concrétise des revendications de protection, de stabilité et d'équité du personnel. D'où l'importance accordée au concours dans le recrutement, à l'ancienneté dans les promotions et la détermination des rémunérations, aux règles formelles dans les procédures disciplinaires. On a vu comment ces aspects, indicateurs de bureaucratisation, ont été renforcés dans les règlements de 1926 et 1949. Certes, l'existence de règles formelles n'a pas éradiqué tout « favoritisme politique » dans les recrutements et les promotions! Elle a néanmoins mis fin aux « épurations politiques » collectives, aux licenciements individuels abusifs, aux avancements et rémunérations arbitraires, bref aux formes les plus brutales de pratiques clientélistes réclamées par les « comités électoraux ».
- b) Pour une autre part, le processus d'émergence d'une réglementation des carrières reflète comme on l'a vu, les exigences de mise en ordre, de transparence, de développement des compétences et de rationalisation des tâches, exigences exprimées par certains élus et cadres des services dont l'objectif explicite est une logique gestionnaire privilégiant l'efficience des services publics locaux et les intérêts des contribuables et des usagers aux dépens des intérêts idéologiques, clientélistes et partisans associés aux pratiques politiques traditionnelles. Ces exigences se traduisent par la part accordée au mérite dans les promotions et les

⁴⁴ Un évident rapprochement est à faire entre ce mouvement et le « *reform movement* » américain visant à combattre les pratiques des « machines politiques » et à instaurer un gouvernement local professionnalisé et compétent, intègre et vertueux.

rémunérations, à la compétence dans les recrutements et par diverses dispositions concernant les « devoirs » des salariés. Sur ce point, l'objectif des « réformateurs » est de remplacer le loyalisme individuel propre au système clientéliste par un « ethos bureaucratique » et une « culture d'entreprise ».

c) Pour une part plus limitée, le processus résulte de l'adaptation de règles locales à la réglementation nationale. La réglementation d'origine locale reste cependant dominante jusqu'à la loi de 1952. Elle n'acquiert cependant une réelle portée juridique que lorsqu'elle est encadrée par une législation nationale même si comme à Toulouse et dans d'autres villes, elle anticipe de quelques années le vote des lois et des décrets d'application comme ce fut le cas aussi bien à la suite du vote de la loi de 1919 (qu'anticipe le règlement voté en 1914) et même à la suite de la loi de 1952, que précède le règlement de 1949.⁴⁵

d) Enfin, le processus d'émergence et de consolidation des règlements porte l'empreinte du cadre de négociation dans lequel ils ont été élaborés, à savoir les relations entre les élus représentés par l'exécutif municipal (maires, adjoints, cadres des services, souvent désignés comme l'« Administration ») et les délégués du principal syndicat du personnel, désigné comme le syndicat et investi d'un monopole de la représentation légitime de l'ensemble du personnel. Comme on l'a vu, le règlement de 1926 institutionnalise une sorte de système corporatiste qui va marquer fortement de son empreinte la structuration du pouvoir municipal jusqu'à la fin des années soixante-dix. Ce système s'est constitué à la faveur d'une conjoncture politique et syndicale locale où l'implantation du parti socialiste SFIO et l'influence du syndicalisme réformiste se confortent mutuellement. La reconnaissance du pluralisme syndical dans le règlement de 1949 reste une règle formelle puisque dans les faits, grâce à un système d'élection sur mesure, un seul syndicat dispose du monopole de la représentation des salariés à la commission paritaire, ce qui fait de ce puissant partenaire/complice de l'exécutif municipal, le véritable cogestionnaire de la politique du personnel.⁴⁶ Cette configuration assure la pérennité du contrôle politique du parti (1925-1940) ou de la coalition politique (1945-1971) sur le personnel municipal.

⁴⁵ L'ajustement de la réglementation locale adoptée en 1914 et en 1949 à la législation nationale de 1919 et 1952 n'a demandé qu'un « toilettage » très léger.

⁴⁶ Cette question est traitée dans notre étude sur la syndicalisation du personnel et le rôle du syndicat dans l'organisation municipale